

# ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО

## В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

*Ответственный редактор*  
*доктор юридических наук, профессор*  
**С. Ю. Кашкин**

ПРАВО ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

ПРАВОВЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ  
СЕВЕРНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

ПРАВО ЗАПАДНОАФРИКАНСКОГО  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ВАЛЮТНОГО СОЮЗА

ПРАВО СЕВЕРОАМЕРИКАНСКОЙ АССОЦИАЦИИ  
СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ

ПРАВО ЕВРАЗИЙСКОГО СОЮЗА

ПРАВО СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА РОССИИ И БЕЛАРУСИ



Коллектив авторов

**Интеграционное право  
в современном мире:  
сравнительно-правовое  
исследование. Монография**

«Проспект»

## **Коллектив авторов**

Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование. Монография / Коллектив авторов — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-217541-3

В монографии в доступной для восприятия широкого читателя форме рассматриваются основные направления и сферы правового регулирования интеграционных процессов в современном мире на примере ведущих интеграционных правовых систем (правопорядков), существующих на глобальной арене и в различных регионах земного шара: на глобальной арене — право Всемирной торговой организации; на региональном уровне — право Европейского Союза, право Европейской ассоциации свободной торговли и Европейского экономического пространства, правовые достижения Северного сотрудничества (право Северного совета), право Западноафриканского экономического и валютного союза (включая правовой режим единой валюты «африканский франк»), право Североамериканской ассоциации свободной торговли (НАФТА), правовое регулирование международного регионализма и субрегионализма в Европейском Союзе и Совете Европы. Особое внимание уделяется ведущим региональным интеграционным правопорядкам на постсоветском пространстве — праву формируемого Евразийского союза и праву Союзного государства России и Беларуси. В отдельной главе анализируются основные тенденции и особенности правового регулирования военно-политической интеграции, в том числе между Россией и другими республиками бывшего СССР. Для бакалавров и магистрантов юридических вузов и факультетов, студентов факультетов международных отношений, работников органов государственной власти, внешнеэкономических и внешнеполитических организаций, аспирантов, преподавателей, а также для всех заинтересованных читателей.

ISBN 978-5-39-217541-3

© Коллектив авторов

© Проспект

## Содержание

Информация о книге	7
ВВЕДЕНИЕ	9
Глава I	13
Глава II	46
Глава III	70
Глава IV	76
Глава V	80
Конец ознакомительного фрагмента.	81

# **Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование**

*Монография*

**Ответственный редактор  
доктор юридических наук,  
профессор С. Ю. Кашкин**



[ebooks@prospekt.org](mailto:ebooks@prospekt.org)

## Информация о книге

УДК 341.176.2(4)(075.8)

ББК 67.412(4)я73

И73

**Авторы:**

**Введение, главы II, X – С. Ю. Кашкин**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой права Европейского Союза Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры Жана Монне (Европейский Союз);

**главы I, V, VII – А. О. Четвериков**, доктор юридических наук, профессор кафедры права Европейского Союза, заместитель заведующего кафедрой права Европейского Союза Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

**главы III–IV – П. А. Калининченко**, доктор юридических наук, профессор кафедры права Европейского Союза Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

**главы VI, IX – В. Ю. Слепак**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры права Европейского Союза Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

**глава VIII – В. А. Жбанков**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры права Европейского Союза Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

**Ответственный редактор:**

**Кашкин С. Ю.** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой права Европейского Союза Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры Жана Монне (Европейский Союз).

В монографии в доступной для восприятия широкого читателя форме рассматриваются основные направления и сферы правового регулирования интеграционных процессов в современном мире на примере ведущих интеграционных правовых систем (правопорядков), существующих на глобальной арене и в различных регионах земного шара: на глобальной арене – право Всемирной торговой организации; на региональном уровне – право Европейского Союза, право Европейской ассоциации свободной торговли и Европейского экономического пространства, правовые достижения Северного сотрудничества (право Северного совета), право Западноафриканского экономического и валютного союза (включая правовой режим единой валюты «африканский франк»), право Североамериканской ассоциации свободной торговли (НАФТА), правовое регулирование международного регионализма и субрегионализма в Европейском Союзе и Совете Европы.

Особое внимание уделяется ведущим региональным интеграционным правовым порядкам на постсоветском пространстве – праву формируемого Евразийского союза и праву Союзного государства России и Беларуси.

В отдельной главе анализируются основные тенденции и особенности правового регулирования военно-политической интеграции, в том числе между Россией и другими республиками бывшего СССР.

Для бакалавров и магистрантов юридических вузов и факультетов, студентов факультетов международных отношений, работников органов государственной власти, внешнеэкономических и внешнеполитических организаций, аспирантов, преподавателей, а также для всех заинтересованных читателей.

УДК 341.176.2(4)(075.8)

ББК 67.412(4)я73

© Коллектив авторов, 2014

© ООО «Перспектив», 2014

## ВВЕДЕНИЕ

Современный мир изменяется настолько быстро, что даже специалистам в узких областях права трудно уследить за кардинальными изменениями, требующими быстрого практического реагирования в реальной жизни. Сфера интеграционных отношений развивалась в последние десятилетия особенно быстро.

Количество и география участников интеграционных отношений позволяет классифицировать виды интеграции на региональную, межрегиональную и глобальную. Региональная интеграция охватывает отдельные группы государств, расположенных в пределах территориальной доступности, обычно в рамках одного крупного географического района или континента (например, Африканский Союз, МЕРКОСУР, Совет Европы, Южноазиатская зона свободной торговли и т. д.). Межрегиональная – включает в себя государства, а также региональные интеграционные организации, расположенные в разных регионах и континентах (например, зона свободной торговли США – Южная Корея, 2012 г., ЕАСТ – Канада, 2008 г., проект создания зоны свободной торговли между США и ЕС и т. д.).

Объединение или взаимодействие двух или более интеграционных союзов представляет собой уже «интеграцию интеграций» – это особенно перспективное направление интеграции. Так, например, В. В. Путин рассматривает будущий Евразийский союз с участием России как своеобразный мост между ЕС и Азиатско-Тихоокеанским регионом.

Когда же в интеграции принимают участие все или большинство стран мира, она рассматривается как глобальная (ближе всего к этому подошла Всемирная торговая организация, включающая около 160 государств, в которую с 2012 г. вошла и Россия).

Единство и многообразие интеграционного права соединяются логикой его стремления к обеспечению эффективного осуществления интеграционными правовыми порядками регулирования соответствующих общественных отношений.

Интеграционное право, которое раньше играло весьма вспомогательную роль, все более явно влияет на самые различные стороны развития и эффективности права в современном мире, а адекватное представление о нем невозможно вне сравнительно-правового контекста. Оно тесно связано с общей эволюцией мирового права и оказывает на его развитие возрастающее влияние, приводя к качественным изменениям всемирного значения, которые необходимо исследовать и учитывать на практике. Во взаимодействии и соревновании с внутренним правом государств и международным правом интеграционное право превратилось в главный и при этом сравнительно демократический, «антимонопольный» инструмент правовой глобализации.

В современном глобализирующемся мире эволюция права происходит все более ускоряющимися темпами. Она проявляется во взаимодействии посредством использования инструментария сравнительного права, внутреннего права разных стран, международного права и интеграционного права – яснее всего это видно на примере наиболее развитого и общеизвестного – права Европейского Союза.

Большое значение для унификации экономических, политических, культурных, идеологических и иных факторов, под воздействием которых функционирует право, имеют процессы интеграции и глобализации. Они влияют и на международное, и на конституционное право, а также на любую отрасль законодательства, создавая базу общих тенденций развития современного права.

Замена стихийного развития сознательным и целенаправленным правовым регулированием посредством творческого использования богатого инструментария интеграционного права превращается в один из важнейших способов обеспечения стабильности государств, адаптации их к изменяющимся условиям и обеспечения жизнеспособности человечества.

Как отмечает Ю. А. Тихомиров, «глобализация в мире приводит к интернационализации права»<sup>1</sup>, а в результате интернационализации на разных континентах появляются новые интеграционные организации, что приводит к совершенствованию и усилению интеграционного права. В свою очередь, процессы развития права интеграции дают нам ключи к пониманию сущности и перспектив глобальной эволюции права.

В эпоху глобализации мир становится все более единым, взаимосвязанным, динамичным и сложным. Меняются содержание и характер производства и производственных отношений, возрастают международная специализация и кооперация, объемы услуг превышают стоимость традиционных товаров, которые, в свою очередь, становятся все более инновационными. Развитие транснациональных корпораций приводит к невиданным ранее перемещениям средств производства и капиталов, усиливаются миграционные потоки, информация и наука превращаются в определяющие факторы экономического развития современной «экономики знаний». Развитие инфраструктуры, транспорта, сети Интернет приводят к беспрецедентному размыванию государственных границ и изменению внутреннего мира человека.

Соответственно изменяются и общественные отношения, регулируемые правом. Становится жизненно необходимым не только учитывать внутренние, суверенные прежде интересы государств, но и подчинять их определяющим мировым процессам, принимать во внимание и следовать складывающимся в соседствующем географическом ареале и мире все более схожим формам и методам правового регулирования. Все это охватывается базовыми понятиями интеграции и глобализации.

Это приводит к формированию на базе отдельных знаний и представлений об основных интеграционных организациях некоего обобщенного понимания базовых закономерностей развития интеграции в ее современном – глобальном виде. Эта всеобъемлющая картина тем не менее складывается из взаимо-переплетающихся и взаимодействующих между собой компонентов, различных форм, проявлений и направлений интеграции, требующих анализа и оценки, в том числе как через призму научных знаний, так и с учетом практических экономических, политических, оборонных и иных интересов нашей страны. Это реальный стимул для развития формирующейся на наших глазах науки интеграционного права.

В начале 90-х гг. прошлого столетия казалось, что с падением социализма и окончанием противостояния двух непримиримых систем весь мир будет более мирным, он станет однороднее, доброжелательнее, сплоченнее. Он сможет сконцентрировать свои материальные, интеллектуальные и духовные ресурсы на решении глобальных проблем человечества: обеспечении прав человека, экологии, борьбе с изменением климата, голодом, болезнями, бедностью, наркотиками, терроризмом и т. д.

В этом ключе глобализация может представляться в качестве закономерного позитивного процесса создания все более единого, направленного на обеспечение интересов человека пространства, регулируемого более гармонизированным и унифицированным (особенно интеграционным) правом, способным приобретать в перспективе общечеловеческое лицо...

Интеграция во всем многообразии своих форм и проявлений является главным практическим инструментом реализации глобализации, а интеграционное право – юридическим средством, механизмом правового регулирования общественных отношений в процессах интеграции, проходящих в разных районах нашей планеты, и в конечном смысле – средством осуществления глобализации.

Этот правовой механизм кажется внешне беспристрастным и объективным, но, как демонстрирует реальная жизнь, он может приводить как к позитивным, так и к негативным изменениям на мировой арене. В разных руках и с разными целями он может быть как инструментом глобализации, направленным на созидание, так и орудием подавления либо захвата в тех же глобальных масштабах.

Реалии жизни, особенно после вступления в третье тысячелетие, продемонстрировали растущий эгоизм наиболее мощных государств и интегрирующихся групп государств, пытающихся силой использовать свои экономические, военно-политические и финансовые преимущества, а также интеграционные механизмы в борьбе за контроль над ресурсами, территориями, народами, сферами влияния.

Масштабы взаимодействия и противоречий государств и интеграционных организаций становятся настолько крупными, что выживание даже средних стран в современном мире может достаточно эффективно осуществиться только «коллективно» в случае, если удастся создать для себя или войти в достаточно мощную интеграционную группировку и заручиться ее поддержкой.

Не секрет, что такой вопрос стоит и перед современной Россией, особенно на фоне сколачиваемой вокруг событий на Украине консолидации антироссийских сил и попытками изолировать ее на мировой арене.

Отсюда возникает объективная потребность в получении более адекватного представления о новом соотношении сил и их взаимодействии на быстро меняющейся мировой арене, а также принятии оправданных мер быстрого и эффективного широкомасштабного практического реагирования. Это проблема строительства с участием Российской Федерации собственных жизнеспособных интеграционных организаций на постсоветском и далее пространстве. Партнерами России по интеграции (с различной степенью интенсивности, в разное время и с различными участниками и целями) могут быть не только бывшие республики СССР, но и самые разные заинтересованные государства, в том числе Китай, Индия, Турция, Вьетнам, государства Азиатско-Тихоокеанского бассейна и т. д. Сегодня расстояния и географическое положение не являются принципиальными препятствиями для развития интеграционных отношений.

Интеграция организуется, управляется и направляется посредством правовых методов и механизмов. Она строится на основе права, которое обеспечивает как бы «рамку» и способно предопределить стратегию интеграции, задать вектор ее дальнейшего развития. Эта прогностическая, созидательная функция права придает ему особую роль – способность при правильном использовании юридических инструментов обеспечивать эффективное регулирование меняющихся масштабных, даже глобальных по своему значению общественных отношений.

То есть глобализация при помощи правильно познанных и применяемых юридических инструментов может быть использована в многополярном мире, состоящем из расширяющихся демократических интеграционных организаций в позитивном цивилизационном направлении. Она может с успехом служить прогрессу и процветанию человечества.

Поэтому своевременная подготовка квалифицированных, грамотных управленцев интеграционными отношениями явилась бы большим благом для нашего государства и его союзников с тем, чтобы даже не просто выжить в современном мире, но и научно обоснованно выбрать направление перспективного оптимального и эффективного развития для себя, своих союзников и мира в целом.

В книге мы попытались совместить неизбежное расширение и углубление объемов теоретических и практических компетенций, требующихся от будущих юристов высшей квалификации, для того чтобы они адекватно отразили усложняющееся правовое регулирование интеграционных отношений в современном мире. При этом надо было рационально «уложить» требования принципиально новых учебных программ в это издание, совмещающее теоретическую глубину понимания правовых проблем интеграционного права с увеличивающимся объемом информации, необходимой практическим работникам.

Оптимально решению этих сложных проблем способствовало то, что непосредственно перед изданием этой книги было опубликовано первое учебное пособие кафедры на эту тему «Основы интеграционного права» (С. Ю. Кашкин и А. О. Четвериков. М.: Проспект, 2014), в

котором представлена как бы общая часть этого нового не только для России, но и мира предмета, излагающая его общетеоретические основы, закономерности и терминологию. Поэтому в настоящем издании мы предпочли сконцентрировать свое внимание уже на конкретных интеграционных организациях, существующих в мире и сферах регулирования интеграционного права.

В то же время необходимость понимания теоретических вопросов в процессе подготовки юристов будет с неизбежностью возвращать читателя к новому осмыслению на конкретных примерах различных понятий и сфер интеграционного права, его теоретических понятий, принципов, практических правил и процедур, изложенных в указанной выше книге. Вот почему эти два издания тесно взаимосвязаны и едва ли можно адекватно освоить более практически ориентированный курс права конкретных интеграционных организаций без опоры на общие теоретические вопросы, изложенные в «Основах интеграционного права».

В предлагаемой вашему вниманию книге в доступной для восприятия широкого круга читателей форме исследуются основные направления и сферы правового регулирования интеграционных процессов в современном мире на примере ведущих интеграционных правовых систем (правопорядков), существующих как на глобальной арене, так и в различных регионах земного шара:

- в глобальном масштабе – это право Всемирной торговой организации;
- на региональном уровне – право Европейского Союза, право Европейской ассоциации свободной торговли и Европейского экономического пространства, правовые достижения Северного сотрудничества (право Северного совета), право Западноафриканского экономического и валютного союза (включая правовой режим единой валюты «африканский франк»), право Североамериканской ассоциации свободной торговли (НАФТА), правовое регулирование международного регионализма и субрегионализма в Европейском Союзе и Совете Европы.

Особое внимание уделяется ведущим региональным интеграционным правовым порядкам на постсоветском пространстве – праву формируемого Евразийского союза и праву Союзного государства России и Беларуси. В их дальнейшем строительстве предстоит использовать богатый опыт, накопленный различными интеграционными организациями мира, а также избежать ошибок и недостатков, которые имели ранее созданные союзы в своей деятельности.

В отдельной главе книги анализируются основные тенденции и особенности правового регулирования военно-политической интеграции, в том числе между Россией и другими республиками бывшего СССР. Эти вопросы приобретают в последнее время все большее не только теоретическое, но и сугубо практическое значение.

Книга рассчитана на бакалавров и магистрантов юридических вузов и факультетов, студентов факультетов международных отношений, работников органов государственной власти, внешнеэкономических и внешнеполитических, интеграционных организаций, аспирантов, преподавателей, а также всех заинтересованных читателей.

*Заведующий кафедрой права Европейского союза*

*Московского государственного юридического*

*университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),*

*профессор, доктор юридических наук,*

*профессор кафедры Жана Монне (Европейский союз)*

**С. Ю. Кашкин**

# Глава I

## ПРАВО ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

### § 1. История и современное развитие

Возникновение Всемирной торговой организации и ее правопорядка (права ВТО) – результат инициативы США, выдвинутой вскоре после окончания Второй мировой войны (1945 г.).

Еще ранее, в 1927 г., под эгидой Лиги Наций (предшественницы Организации Объединенных Наций) была проведена международная конференция по вопросам либерализации мировой торговли. Конференция подготовила проект конвенции, предусматривавшей полную отмену всех межгосударственных запретов на импорт и экспорт товаров<sup>2</sup>.

Однако начавшийся в конце 1920-х гг. мировой экономический кризис (Великая депрессия) не позволил этим начинаниям реализоваться в жизнь. В целях поддержания национальных производителей большинство развитых стран тогда сделали выбор в пользу усиления протекционистских мер, создавших дополнительные барьеры международной торговле.

Особенно жесткий, ограничительный характер такие меры получили в законодательстве США. Утвержденный в июле 1930 г. таможенный тариф США существенно повысил таможенные пошлины на большинство ввозимых в эту страну промышленных товаров. Ставка пошлин в ряде случаев доходила до 90 % таможенной стоимости товара. В результате цена, по которой продукция из других государств могла продаваться на рынке США, искусственно завышалась почти в два раза, что помогало американским предприятиям конкурировать с иностранными, особенно европейскими, товаропроизводителями<sup>3</sup>.

По мере выхода экономики США из кризисного состояния позиция их руководства начала меняться. С середины 1930-х гг. правительство США стало продвигать идею заключения двусторонних соглашений с другими государствами о взаимной либерализации торговли. Позднее ее сменила инициатива учреждения интеграционной организации, в рамках которой таможенные пошлины и другие торговые барьеры устранялись бы на многосторонней основе.

Через несколько месяцев после завершения Второй мировой войны (в ноябре 1945 г.) президент США Г. Трумэн официально предложил провести многосторонние переговоры на предмет ликвидации между государствами ограничительной торговой практики. В отношении европейских стран, чья экономика наиболее сильно пострадала от войны, открытие их рынков для американских товаров фактически становилось условием оказания им американской финансовой помощи в восстановлении своей экономики (эта помощь со стороны США была предоставлена странам Западной Европы после 1947 г. в рамках Плана Маршалла, названного так по имени Дж. Маршалла – государственного секретаря, т. е. министра иностранных дел, США).

Как отмечается в современных исследованиях по истории Всемирной торговой организации, в послевоенные годы экономика США остро «нуждалась в рамках сбыта за рубежом для промышленности, которая в результате войны получила мощнейшее развитие. Требуемое от европейцев открытие рынков должно было послужить встречным удовлетворением с их стороны в обмен на помощь»<sup>4</sup>.

В феврале 1946 г. была созвана Всемирная конференция по торговле и занятости, проводившаяся под эгидой Организации Объединенных Наций (резолюцию о созыве конференции принимал Экономический и социальный совет ООН). Результатом конференции стало приня-

тие проекта устава (хартии) Международной торговой организации на основе проекта, разработанного США. Этот подробный документ (106 статей и 16 приложений) был официально подписан 53 участниками конференции на ее итоговом заседании в столице Кубы Гаване 24 марта 1948 г. и вошел в историю под неофициальным названием Гаванская хартия 1948 г.<sup>5</sup>

После вступления в силу Гаагской хартии созданную ею Международную торговую организацию планировалось включить в структуру Организации Объединенных Наций на правах специализированного учреждения ООН<sup>6</sup> – подобно тому, как сегодня функционируют, например, Международная организация труда (МОТ), Международный валютный фонд (МВФ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО)<sup>7</sup> или Организация Объединенных Наций по вопросам науки, образования и культуры (ЮНЕСКО)<sup>8</sup> и т. д.

Параллельно с работой над текстом Гаванской хартии государства – участники конференции в более узком составе (23 страны, включая США, Канаду, Великобританию, Францию) провели переговоры о заключении межправительственного соглашения, которое позволило бы более оперативно (без ратификации в национальных парламентах) либерализовать товарооборот между ними.

Это соглашение объемом в 38 статей плюс приложения было принято 30 октября 1947 г. в г. Женеве (Швейцария). Оно получило название **генеральное соглашение по тарифам и торговле**; в качестве сокращенного наименования утвердилась англоязычная аббревиатура ГАТТ<sup>9</sup>.

В момент подписания ГАТТ 1947 г. рассматривался государствами-участниками как своеобразный предварительный договор, положения которого в дальнейшем должны стать частью Гаванской хартии 1948 г., учреждающей Международную торговую организацию. Однако этого не произошло.

Парламент (Конгресс) США, большинство мест в котором в конце 1940-х гг. контролировала оппозиционная президенту США республиканская партия (президент США в 1945–1952 гг. Г. Трумэн являлся представителем демократической партии), отказался одобрить Гаванскую хартию. Остальные государства, подписавшие этот документ, со своей стороны, воздержались от ратификации Гаванской хартии в ожидании положительного голосования в Конгрессе США. В конечном счете в конце 1950 г. президент США отозвал законопроект о ратификации Гаванской хартии из Конгресса, и вопрос о ее возможном вступлении в силу был окончательно снят с повестки дня<sup>10</sup>.

Неудача с созданием Международной торговой организации коренным образом изменила роль Генерального соглашения по тарифам и торговле. Из временного и предварительного соглашения, заключенного на межправительственном уровне, ГАТТ 1947 г. превратился в основной инструмент, с помощью которого государства-участники приступили к постепенному открытию своих границ для международной торговли товарами (вопросы торговли услугами, а также другие аспекты либерализации трансграничных экономических связей, ГАТТ не регулировал)<sup>11</sup>.

В рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле постепенно сложился собственный организационный механизм ГАТТ – система различных инстанций, которые следили за исполнением обязательств государств-участников, подготавливали и координировали их дальнейшие шаги в области либерализации взаимной торговли.

Высшая инстанция ГАТТ получила название *Договаривающиеся Стороны*. Этим понятием обозначались ежегодные сессии государств-участников, которые проводились на уровне полномочных представителей их правительств в ранге министров.

В перерывах между сессиями Договаривающихся Сторон, как правило, ежемесячно, собирался Совет ГАТТ, который мог заседать на уровне не только министров, но и других представителей исполнительной власти государств-участников более низкого ранга (сотруд-

ников национальных министерств и ведомств). С конца 1980-х гг. под эгидой Совета ГАТТ также начал функционировать механизм разрешения споров между государствами-участниками, ставший прообразом современного механизма разрешения споров ВТО<sup>12</sup>.

В качестве постоянно действующего вспомогательного органа (аппарата) ГАТТ в Женеве работал Секретариат во главе с Генеральным секретарем (позднее – Генеральным директором) ГАТТ.

В результате появления в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле собственного организационного механизма термин «ГАТТ» стал использоваться в двух значениях: ГАТТ как соглашение (источник интеграционного права), с одной стороны, и ГАТТ как обслуживающая это соглашение интеграционная организация *de facto*, с другой стороны.

При этом *de jure* статусом организации ГАТТ не наделялся, в частности не обладал собственной правосубъектностью, правами юридического лица. По выражению французских правоведов – авторов фундаментального курса права международной торговли, ГАТТ являлся «организацией, рожденной из практики, хотя и всегда сохранял двойственные институциональные характеристики»<sup>13</sup>.

С точки зрения содержания юридических норм, закрепленных в Генеральном соглашении по тарифам и торговле, ГАТТ служил инструментом частичной либерализации товарооборота между его государствами-участниками. Разделявшие эти государства торговые барьеры сокращались, ставились в более жесткие юридические рамки, но не ликвидировались полностью. Например, в отношении одного из главных видов торговых барьеров – таможенных пошлин, государства – участники ГАТТ обязались их сократить и более не повышать для продукции друг друга. Для некоторых видов продукции таможенные пошлины были постепенно доведены до нуля. Однако о полном устранении этого препятствия свободе товарооборота в отношении всех видов товаров речи не шло и не идет по сей день.

Обязательства государств-участников ГАТТ по открытию своих экономических границ закреплялись в специальном документе – перечне уступок и обязательств по товарам, который индивидуально утверждался для каждого из них при подписании или присоединении к Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ст. II ГАТТ «Перечни уступок»).

Дальнейшее снижение торговых барьеров, в том числе расширение перечня и объема индивидуальных уступок государств-участников, стало предметом новых переговоров между ними, которые с небольшими перерывами проводятся по сей день.

Эти многосторонние переговоры получили общее наименование **раунды** либерализации ГАТТ (ныне раунды ВТО). Всего с момента подписания ГАТТ в 1947 г. до создания ВТО в 1994 г. состоялось шесть подобных раундов<sup>14</sup>: в 1949, 1951 гг., в 1960–1961, 1964–1967, 1973–1979, 1986–1994 гг.

Каждый раунд также получил свое индивидуальное название – обычно по месту, где началось его проведение (город или страна), либо по фамилии инициатора, например: Раунд в Анси 1949 г., Кеннеди-раунд 1964–1967 гг. (по имени президента США Дж. Кеннеди), Токийский раунд 1973–1979 г., Уругвайский раунд 1986–1994 гг. В результате указанных раундов средний уровень таможенных пошлин на промышленные товары между участниками ГАТТ был сокращен с 40 % в 1947 г. до 3,9 % в 1994-м. При этом около половины промышленных товаров были полностью освобождены от таможенных пошлин<sup>15</sup>.

Именно в рамках последнего состоявшегося в XX в. раунда торговых переговоров между государствами-участниками ГАТТ (Уругвайский раунд) был реанимирован проект создания полноценной интеграционной организации экономического характера в глобальных масштабах. В отличие от наименования, предложенного в не вступившей в силу Гаванской хартии 1948 г., она была названа уже не международной, а Всемирной торговой организацией (ВТО)<sup>16</sup>.

Учредительным документом ВТО стало Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации, подписанное по итогам Уругвайского раунда 15 апреля 1994 г. в городе Марракеш (Марокко) и вступившее в силу 1 января 1995 г. Отсюда происходит другое распространенное наименование документа – *Марракешское соглашение* 1994 г.

С созданием Всемирной торговой организации ее прообраз – ГАТТ, не утратил силы, однако изменил свой юридический статус. Отныне Генеральное соглашение по тарифам и торговле выступает в качестве одного из приложений к Соглашению об учреждении ВТО и в этом качестве продолжает регулировать процессы либерализации торговли товарами в глобальных масштабах<sup>17</sup>.

Современное развитие ВТО и созданного в его рамках интеграционного правопорядка связано с проведением нового раунда переговоров о дальнейшем снижении торговых барьеров – *Дохийский раунд*. Дохийский раунд открылся в конце 2001 г. в столице Катара г. Доха. Его изначально планировалось завершить к 1 января 2005 г. Однако этот результат не был достигнут ни к 2005-му, ни к 2014 г.

Сложности в проведении переговоров в значительной мере связаны со все большим расширением состава государств – участников ГАТТ/ВТО, между которыми все труднее удается находить консенсус.

Как отмечалось выше, Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1947 г. подписали всего 23 страны. К моменту завершения Уругвайского раунда 1986–1994 гг. число государств-участников ГАТТ возросло до 128.

В последующие годы к ВТО присоединилось еще около 30 государств. В результате количество ее членов к началу 2014 г. достигло 160, включая Российскую Федерацию (с 22 августа 2012 г.) и большинство других республик бывшего СССР (Кыргызстан с 1998 г., Латвия и Эстония с 1999 г., Грузия с 2000 г., Литва и Молдова с 2001 г., Армения с 2003 г., Украина с 2008 г., Таджикистан с 2013 г.).

Еще около 30 стран являются официальными кандидатами на вступление в ВТО и планируют стать ее полноправными членами в последующие годы. В этом качестве в начале 2014 г. выступали некоторые развивающиеся страны – Афганистан, Алжир, Багамские Острова, Ливан и др. (большинство развивающихся стран уже состоят в ВТО), три страны Европы – Андорра, Босния и Герцеговина, Сербия, а также другие республики бывшего СССР, кроме Туркмении – Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Узбекистан.

Вступление в ВТО обычно происходит в результате длительных переговоров. В ходе переговоров государство-кандидат согласовывает с действующими членами ВТО масштабы снижения своих торговых барьеров, отражаемые в его перечнях уступок и обязательств по товарам и перечне специфических обязательств по услугам<sup>18</sup>.

Поскольку масштабы уступок приходится согласовывать с каждым из заинтересованных государств, уже состоящих в ВТО, переговоры о вступлении могут длиться многие годы и даже десятилетия. Например, для Украины этот процесс занял около 15 лет – с 30 ноября 1993 г. (обращение Украины с заявкой о вступлении) до 5 февраля 2008 г. (подписание Протокола о присоединении).

Россия, также подавшая заявку в июне 1993 г., смогла подписать аналогичный протокол только 16 ноября 2011 г., т. е. по истечении свыше 18 лет<sup>19</sup>. В ходе присоединения руководство России взяло обязательство снизить с 9,5 до 7,3 % средний уровень таможенных пошлин на промышленные товары и с 13,2 до 10,8 % на сельскохозяйственные товары (на некоторые виды товаров, например на хлопок, пошлины должны быть сведены к нулю).

Одновременно были приняты обязательства по уменьшению или устранению ряда нетарифных барьеров (например, лицензий на импорт алкоголя, фармацевтических продуктов и

товаров с элементами шифровальной техники), по открытию для иностранной конкуренции рынка услуг в 11 секторах и 116 субсекторах и т. д.

Некоторые обязательства приняты нашей страной с отсрочкой выполнения в несколько лет. Например, в течение 9 лет после присоединения Россия должна разрешить открывать филиалы иностранным страховым организациям, к 2018 г. сократить финансовую помощь сельскому хозяйству, которая способна исказить международную конкуренцию соответствующими продуктами, до 4,4 долл. США (с 9 млрд долл. в 2012 г.) и т. д.<sup>20</sup>

В качестве особой стороны, подписавшей Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации и ставшей полноправным членом ВТО наравне с государствами, выступает Европейский Союз, государства – члены которого образуют единый внутренний рынок и единую таможенную территорию. Европейский Союз располагает в руководящих органах ВТО сразу 28 голосами – по числу входящих в ЕС государств, каждое из которых индивидуально тоже состоит в ВТО.

Аналогичное ЕС коллективное членство во Всемирной торговой организации допускается и для других интеграционных организаций, в рамках которых создана единая таможенная территория и проводится общая политика по вопросам, входящим в предмет деятельности ВТО. Не исключено, что в этом качестве во Всемирную торговую организацию в будущем сможет вступить Евразийский союз, формируемый в настоящее время между Россией, Беларусью и Казахстаном (ст. XII «Присоединение» Соглашения об учреждении ВТО).

В связи с тем, что в состав Всемирной торговой организации принимаются не только государства, но и региональные интеграционные организации с единой таможенной территорией, а также автономные таможенные территории отдельных государств (например, Гонконг и Макао – особые административные районы Китая, состоящие в ВТО отдельно от Китайской Народной Республики), источники права ВТО обозначают участников Всемирной торговой организации нейтральным термином *Члены*, который пишется с заглавной буквы. Исключением служит Генеральное соглашение по тарифам и торговле, где с момента его подписания в первоначальной редакции в 1947 г. по-прежнему используется выражение «Договаривающиеся Стороны» (сегодня это выражение равнозначно понятию «Члены» ВТО).

Каждый Член ВТО имеет право в любой момент времени выйти из состава организации. Выход из ВТО происходит через шесть месяцев после направления соответствующего уведомления Генеральному директору ВТО (ст. XV «Выход» Соглашения об учреждении ВТО).

## § 2. Организационный механизм

Интеграционной организацией, в рамках которой действует право ВТО и которая дает название ее интеграционному правопорядку, является Всемирная торговая организация со штаб-квартирой в г. Женеве (Швейцария). В отличие от организационных структур, первоначально функционировавших в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г. (Договаривающиеся Стороны, Совет ГАТТ и др.)<sup>21</sup>, ВТО представляет собой единую, целостную организацию не только *de facto*, но и *de jure*.

ВТО признана самостоятельным субъектом права как на международной арене, так и на территориях всех своих Членов. В соответствии с Соглашением об учреждении Всемирной торговой организации 1994 г. (ст. VIII «Статус ВТО») она обладает собственной «правосубъектностью», а каждый Член ВТО обязан наделить ее на своей территории правоспособностью, которая может потребоваться ВТО «для осуществления своих функций».

Функции ВТО носят как охранительный, так и инициативный характер (ст. III «Функции ВТО»). К охранительным функциям относится содействие функционированию и надлежащему применению заключенных в ее рамках соглашений о либерализации международной

торговли, в том числе путем создания квазисудебных инстанций для разрешения споров между Членами (специальные группы (панели) и апелляционный орган при Органе по разрешению споров ВТО).

В рамках инициативных функций ВТО служит форумом для проведения новых многосторонних переговоров, результатом которых призваны служить договоренности по поводу дальнейшей либерализации трансграничных экономических связей между ее Членами. В настоящее время эти переговоры, как уже отмечалось, проводятся в контексте Дохийского раунда, открывшегося в 2001 г.

В целом роль Всемирной торговой организации определяется в ее учредительном договоре (ст. II «Сфера деятельности ВТО») следующим образом: служить «общим институциональным механизмом»<sup>22</sup> для осуществления торговых отношений между ее Членами применительно к вопросам, которые служат предметом действующих в ее рамках соглашений и других источников права (Генеральное соглашение по тарифам и торговле, Генеральное соглашение по торговле услугами и др.)<sup>23</sup>.

ВТО – самостоятельная организация. ВТО не является и не планирует стать частью структуры ООН, хотя и взаимодействует по ряду вопросов как с самой ООН, так и с ее специализированными учреждениями, например с Международным валютным фондом (напомним, что не вступивший в силу предшественник Марракешского соглашения – Гаванская хартия 1948 г. об учреждении Международной торговой организации, намечала сделать ее одним из специализированных учреждений ООН). Примером сотрудничества двух организаций является совместный Центр по международной торговле, образованный еще в 1964 г. под эгидой ГАТТ (ныне ВТО) и ООН с местонахождением в Женеве<sup>24</sup>.

В качестве официальных языков Всемирной торговой организации выступают английский, испанский и французский. Аутентичные (подлинные) тексты источников права ВТО существуют только на этих языках, причем все три языковые редакции имеют одинаковую юридическую силу (являются равно аутентичными)<sup>25</sup>.

Для выполнения своих функций в структуре ВТО созданы руководящие и вспомогательные органы, некоторые из которых она унаследовала от организационного механизма ГАТТ (ст. IV «Структура ВТО»). По общему правилу органы ВТО комплектуются из представителей Членов, чей уровень ее учредительный договор прямо не определяет (кроме Министерской конференции – высшего органа ВТО, который, как следует из названия, заседает на уровне министров).

Заседания остальных органов ВТО обычно проходят на уровне послов, глав национальных делегаций или других представителей исполнительной власти Членов, которые занимают ответственные должности в аппарате национальных министерств и ведомств по вопросам торговли, экономики, финансов и т. п. Европейский Союз как коллективный член ВТО представляют должностные лица его главного исполнительного института – Европейской комиссии<sup>26</sup>.

Общим принципом принятия решений в органах ВТО является консенсус, т. е. отсутствие возражений со стороны хотя бы одного из представителей Членов, присутствующих на заседании (ст. IX «Принятие решений»). Если консенсус не достигнут, допускается проведение голосования. В этом случае, в зависимости от вопроса, для принятия решения достаточно либо простого большинства поданных голосов (общее правило), либо квалифицированного большинства. Последнее, в свою очередь, может составлять две трети от общего числа Членов (например, принятие решений о приеме нового Члена) либо три четверти от этого числа (например, принятие решений об официальном толковании какого-либо из соглашений ВТО).

При голосовании каждый Член ВТО имеет один голос. Как уже отмечалось, Европейский Союз в качестве коллективного члена ВТО располагает числом голосов, равным количеству

входящих в него государств (ныне 28 голосов, которые подаются всегда совместно – либо за, либо против).

По оценке экспертов, «в реальности голосование в ВТО практически никогда не проводится», т. е. все решения принимаются ее органами консенсусом. Это обусловлено двумя обстоятельствами:

- с одной стороны, нежеланием никого из Членов ВТО в случае проведения голосования оказаться в меньшинстве;
- с другой стороны, опасением развитых стран по поводу того, что в случае проведения голосования решения будут приниматься в интересах развивающихся стран планеты, которые составляют численное большинство от общего состава Членов организации<sup>27</sup>.

Высшим руководящим органом ВТО является Министерская конференция<sup>28</sup>, прообразом которой послужили встречи Договаривающихся Сторон ГАТТ 1947 г.<sup>29</sup> Заседания Министерской конференции должны проводиться не реже одного раза каждые два года. При этом они могут проходить не только в Женеве – по местонахождению ВТО, но и на территории любого из Членов<sup>30</sup>.

Министерская конференция – орган общей компетенции, который уполномочен решать любые вопросы, относящиеся к реализации функций ВТО. К ведению Министерской конференции, в частности, отнесено принятие решений:

- по всем вопросам, которые связаны с применением соглашений, заключенных в рамках ВТО (по запросу любого Члена);
- об установлении официального толкования соглашений ВТО<sup>31</sup>;
- о предоставлении изъятий Членам из отдельных обязательств, вытекающих из соглашений ВТО;
- о приеме в ВТО новых Членов.

В реальности принятие указанных решений обычно делегируется другому органу ВТО общей компетенции – рассматриваемому ниже Генеральному совету. Министерская конференция же концентрируется на выполнении инициативной функции ВТО, т. е. на внесении поправок в учредительный договор ВТО, в том числе путем выработки новых соглашений по либерализации режима международной торговли. Именно в рамках Министерской конференции в настоящее время проходит очередной, Дохийский раунд либерализации, который открылся на ее заседании в 2001 г. в г. Доха<sup>32</sup>.

Второй руководящий орган ВТО общей компетенции носит название Генеральный совет (бывший Совет ГАТТ). Его сессии проводятся в штаб-квартире ВТО на уровне представителей (послов или глав делегаций) Членов с нерегулярной периодичностью (по мере необходимости).

Генеральный совет – это своеобразный заместитель (заместитель) Министерской конференции. В период между заседаниями последней Генеральный совет уполномочен осуществлять все ее функции и полномочия, в том числе специальные полномочия, которые указаны выше.

Кроме того, Генеральный совет выступает в качестве Органа по проверке торговой политики, проводимой Членами ВТО, и Органа по разрешению споров. В последнем случае, однако, расследование правовых и фактических обстоятельств дела (спора) от его имени осуществляют независимые эксперты, выводы которых автоматически получают силу решений Генерального совета – Органа по разрешению споров<sup>33</sup>.

Наряду с Министерской конференцией и Генеральным советом в структуре ВТО имеется большое число органов специальной компетенции, состоящих из представителей Членов в конкретных сферах торговых отношений.

Наиболее важными из них являются три специализированных совета, которые осуществляют наблюдение за применением трех важнейших соглашений ВТО:

- Совет по торговле товарами в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле;
- Совет по торговле услугами в рамках Генерального соглашения по торговле услугами;
- Совет по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности в рамках Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности.

При специализированных советах или непосредственно при Министерской конференции и Генеральном совете также функционирует порядка тридцати комитетов и рабочих групп – вспомогательных органов еще более узкоспециальной компетенции, которые в предварительном порядке рассматривают вопросы, вносимые в повестку дня соответствующего руководящего органа.

Например, помощь в работе Министерской конференции и Генерального совета оказывают такие вспомогательные органы, как Комитет по региональным торговым соглашениям, Комитет по ограничениям, применяемым в целях платежного баланса, Комитет по бюджету, финансам и администрации, Комитет по торговле и окружающей среде, Комитет по торговле и развитию (включая Подкомитет по вопросам наименее развитых стран), Комитет по торговле гражданской авиатехникой, Комитет по правительственным закупкам, Рабочая группа по переговорам о приеме новых Членов, Комитет по торговым переговорам (в рамках Дохийского раунда) и переговорные группы по отдельным вопросам дальнейшей либерализации режима международной торговли.

Под эгидой Совета по торговле товарами функционирует свыше десяти отраслевых комитетов – по доступу к рынкам, по сельскому хозяйству, по техническим барьерам торговле, по санитарным и фитосанитарным мерам, по дотациям и компенсационным мерам, по антидемпинговой практике, по таможенной оценке, по правилам происхождения, по импортным лицензиям, по инвестиционным мерам, связанным с торговлей, по защитным мерам, по вопросам применения соглашения об информационных технологиях, а также Рабочая группа по государственным торговым предприятиям.

Совету по торговле услугами помогают комитеты по финансовым услугам, по специфическим обязательствам, а также две рабочие группы – по внутреннему регулированию и по правилам Генерального соглашения по торговле услугами.

При Совете по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности специальных комитетов и рабочих групп не создавалось<sup>34</sup>.

Кроме межправительственных органов, состоящих из министров или иных представителей исполнительной власти Членов, в структуре ВТО имеются инстанции, которые состоят из независимых должностных лиц.

Это, во-первых, Секретариат ВТО (бывший Секретариат ГАТТ 1947 г.). В отличие межправительственных органов ВТО, работающих в сессионном порядке, Секретариат ВТО работает на постоянной основе и выполняет функции вспомогательного аппарата организации (ст. VI «Секретариат» Соглашения об учреждении ВТО).

Секретариат ВТО является весьма компактным по своей численности (примерно 600 человек). Его возглавляет Генеральный директор ВТО, назначаемый Министерской конференцией сроком на четыре года. Генеральный директор, в свою очередь, назначает остальных сотрудников (персонал) Секретариата.

При осуществлении своих задач Генеральному директору и персоналу Секретариата запрещается запрашивать или принимать инструкции от любого национального правительства или иных органов, являющихся внешними по отношению к ВТО. Им также предписано воздерживаться от любых действий, не совместимых с их статусом международных служащих. Членам ВТО, в свою очередь, запрещено предпринимать попытки оказывать влияние на поведение Генерального директора и персонала Секретариата при осуществлении ими своих должностных обязанностей.

Во-вторых, в качестве независимых должностных лиц работают члены квазисудебных юрисдикционных инстанций ВТО, которые разрешают правовые споры между ее Членами – специальные группы (панели) и апелляционный орган ВТО<sup>35</sup>.

### § 3. Источники

Уникальной особенностью интеграционного правопорядка Всемирной торговой организации является то, что почти все входящие в его содержание юридически обязательные нормы сосредоточены в одном-единственном источнике, который в силу этого имеет большой объем и комплексную, многоуровневую структуру.

Этим источником выступает Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации 1994 г., подписанное по итогам Уругвайского раунда ГАТТ 1986–1994 гг. и кратко называемое Соглашением об учреждении ВТО, Соглашением ВТО или, по месту подписания, Марракешским соглашением<sup>36</sup>.

Основная часть Соглашения об учреждении ВТО является небольшой по своей величине (16 статей). В ней закреплены институциональные положения, т. е. нормы, учреждающие Всемирную торговую организацию – ст. I, определяющие сферу деятельности ВТО – ст. II, функции ВТО – ст. III, систему руководящих и вспомогательных органов ВТО – ст. IV и т. п.<sup>37</sup>

Материальные положения, т. е. правила либерализации международной торговли, которые образуют основное содержание права Всемирной торговой организации, содержатся в приложениях к Соглашению об учреждении ВТО. В эти приложения включены или будут включены:

- во-первых, соглашения, подписанные еще до создания ВТО (в том числе Генеральное соглашение по тарифам и торговле – ГАТТ 1947 г. с последующими изменениями и дополнениями, ныне ГАТТ 1994 г.);

- во-вторых, соглашения, одобренные по итогам Уругвайского раунда 1986–1994 г. в контексте создания ВТО (всего 28 соглашений, например Генеральное соглашение по торговле услугами 1994 г.);

- в-третьих, новые соглашения, подписываемые уже после создания ВТО, в том числе те, которые планируется подготовить в ходе проходящего с 2001 г. Дохийского раунда либерализации;

- в-четвертых, индивидуальные перечни уступок и обязательств Членов ВТО, определяющие степень снижения ими таможенных пошлин и других препятствий международной торговле товарами и услугами (эти перечни имеют разное содержание для каждого Члена и также могут дополняться новыми обязательствами, принимаемыми в ходе новых раундов либерализации международной торговли в рамках ВТО);

- в-пятых, протоколы о присоединении к ВТО новых Членов, в том числе перечни их индивидуальных обязательств общим объемом порядка 30 000 страниц (например, Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 16 октября 2011 г., в том числе прилагаемые к нему Перечень уступок и обязательств по товарам и Перечень специфических обязательств по услугам).

Общее количество приложений к Соглашению об учреждении ВТО в настоящее время равняется четырем. Каждое из них также может иметь свои собственные приложения.

Наиболее крупным по объему и сложным по структуре приложением к Соглашению об учреждении ВТО является Приложение 1, не имеющее единого названия. Оно складывается из трех компонентов, обозначаемых латинскими буквами А, В и С.

Приложение 1А «Многосторонние соглашения по торговле товарами» включает в себя:

- во-первых, Генеральное соглашение по торговле товарами (ГАТТ) с изменениями и дополнениями, принятыми в ходе Уругвайского раунда (ГАТТ 1994 г.);
- во-вторых, перечни уступок и обязательств по товарам каждого Члена ВТО (с учетом дополнительных обязательств, принятых по итогам Уругвайского раунда и отраженных в протоколе 1994 г. к ГАТТ);
- в-третьих, документы, которые интерпретируют (разъясняют) или дополняют собой отдельные статьи ГАТТ.

Документы, интерпретирующие (разъясняющие) статьи ГАТТ, приняты в форме договоренностей<sup>38</sup>. К интерпретирующим ГАТТ договоренностям относятся:

- 1) Договоренность о толковании пункта 1 «b» статьи II Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (разъясняет ст. II ГАТТ «Перечни уступок»);
- 2) Договоренность о толковании статьи XVII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (разъясняет ст. XVII ГАТТ «Государственные торговые предприятия»);
- 3) Договоренность о положениях Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г., относящихся к платежному балансу (разъясняет ст. XII ГАТТ «Ограничения, предназначенные для защиты равновесия платежного баланса»);
- 4) Договоренность о толковании статьи XXIV Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (разъясняет ст. XXIV ГАТТ «Территориальное применение. Приграничная торговля. Таможенные союзы и зоны свободной торговли»);
- 5) Договоренность относительно изъятий из обязательств, вытекающих из Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (разъясняет ст. XXV ГАТТ «Коллективные действия Договаривающихся Сторон»);
- 6) Договоренность о толковании статьи XXVIII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (разъясняет ст. XXVIII ГАТТ «Изменение перечней»).

Документы, дополняющие собой статьи ГАТТ, приняты в форме специальных соглашений. Эти соглашения касаются отдельных (специальных) вопросов либерализации международной торговли товарами:

- 1) Соглашение по сельскому хозяйству;
- 2) Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер;
- 3) Соглашение по техническим барьерам торговле;
- 4) Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей;
- 5) Соглашение о претворении в жизнь статьи VI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (дополняет ст. VI ГАТТ «Антидемпинговые и компенсационные пошлины»);
- 6) Соглашение о претворении в жизнь статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (дополняет ст. VII ГАТТ «Таможенная стоимость»);
- 7) Соглашение по предотгрузочной инспекции;
- 8) Соглашение по правилам происхождения;
- 9) Соглашение по процедурам импортных лицензий;
- 10) Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам;
- 11) Соглашение по защитным мерам<sup>39</sup>.

Кроме договоренностей и специальных соглашений, принятых в 1994 г. по итогам Уругвайского раунда, некоторые разъяснительные и дополнительные правила были включены непосредственно в текст Генерального соглашения по тарифам и торговле еще при его подписании в 1947 г.

Эти правила зафиксированы в девяти приложениях к ГАТТ, являющихся его составной частью (не путать с приложениями к Соглашению об учреждении ВТО в целом, а также с вышеуказанными договоренностями и специальными соглашениями по торговле товарами, которые вместе с ГАТТ включены в рассматриваемое Приложение 1А «Многосторонние соглашения по торговле товарами» к Соглашению об учреждении ВТО).

Наиболее важным по своей роли и наиболее значительным по объему среди приложений к ГАТТ является последнее – Приложение I «Пояснения и дополнительные положения», которое выступает своего рода официальным комментарием к Генеральному соглашению по тарифам и торговле. Остальные приложения к ГАТТ (Приложения А – G) в настоящее время представляют в основном исторический интерес: особенности торговли в рамках британской колониальной империи (Приложение А), особенности торговли в рамках французской колониальной империи (Приложение В), статистические данные о внешней торговле первоначальных участников ГАТТ на 1949–1953 гг. (Приложение G) и т. п.

Структуру Приложения 1А «Многосторонние соглашения по торговле товарами» к Соглашению об учреждении ВТО схематично можно представить в виде следующей таблицы:

<b>НАЗВАНИЕ</b>	<b>ПРЕДМЕТ</b>
<p>«Приложение 1А «Многосторонние соглашения по торговле товарами»:</p> <p>I. Генеральное соглашение по торговле товарами (ГАТТ)</p> <p>II. Перечни уступок и обязательств по товарами</p> <p>III. <i>Приложения к ГАТТ:</i></p> <p>Приложение I «Пояснения и дополнительные положения»</p> <p><i>Договоренности о толковании статей ГАТТ:</i></p> <p>1) Договоренность о толковании пункта 1 «b» статьи II Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г.;</p> <p>2) Договоренность</p>	<p>Устанавливает правила либерализации трансграничной торговли товарами (международного товарооборота) в рам</p> <p>Закрепляет общие принципы либерализа международного товарооборота, обяза всех Членов ВТО Закрепляет обязательст сокращению препятствий международно товарообороту, принимаемые индивидуа Членом ВТО Закрепляет предписания, интерпретирующие (разъясняющие) или дополняющие ГАТТ</p>

*Соглашения по  
специальным  
вопросам:*

1) Соглашение по  
сельскому  
хозяйству;

2) Соглашение по  
применению  
санитарных и  
фитосанитарных  
мер;

3) Соглашение по  
техническим  
барьерам торговле;

4) Соглашение по  
инвестиционным  
мерам, связанным  
с торговлей;

5) Соглашение о  
претворении в  
жизнь статьи VI  
Генерального  
соглашения по  
тарифам и торговле  
1994 г.;

6) Соглашение о  
претворении в  
жизнь статьи VII  
Генерального  
соглашения по  
тарифам и торговле  
1994 г.;

В ближайшее время Приложение 1А должно пополниться еще одним специальным соглашением – Соглашением по упрощению торговли. Это Соглашение будет устанавливать дополнительные правила, касающиеся таможенного транзита, сокращения таможенных формальностей и информирования хозяйствующих субъектов о законодательстве Членов ВТО. Проект Соглашения по упрощению торговли был одобрен членами ВТО в декабре 2013 г., а его официальное подписание запланировано на середину 2014 г.

Приложение 1В «Генеральное соглашение по торговле услугами и приложения» к Соглашению об учреждении Всемирной торговой организации распространило правила либерализации международной торговли на сферу услуг. Введенная с этой целью интеграционно-правовая категория «торговля услугами» обозначает различные виды трансграничного предоставления услуг, а именно предоставление услуги:

- с территории одного Члена ВТО на территорию любого другого Члена ВТО;
- на территории одного Члена ВТО для потребителя услуг любого другого Члена ВТО;
- поставщиком услуг одного Члена ВТО с использованием коммерческого присутствия (например, филиала) на территории любого другого Члена ВТО;
- поставщиком услуг одного Члена ВТО благодаря присутствию физических лиц (например, работников поставщика услуг) одного Члена ВТО на территории любого другого Члена ВТО<sup>40</sup>.

Источником правил либерализации торговли услугами, давшим название всему Приложению 1В, выступает Генеральное соглашение по торговле услугами 1994 г. (сокращенно – ГАТС<sup>41</sup>).

Аналогично рассмотренному выше Приложению 1А «Многосторонние соглашения по торговле товарами», Приложение 1В «Генеральное соглашение по торговле услугами и приложения» помимо ГАТС включает в себя перечни индивидуальных обязательств Членов ВТО по устранению препятствий трансграничному предоставлению услуг на их территории или с их территории. Соответствующие перечни названы здесь перечнями специфических обязательств.

С другой стороны, в отличие от Приложения 1А Приложение 1В не содержит документов разъяснительного характера, подобных договоренностям о толковании отдельных статей ГАТТ.

Все разъяснительные (интерпретативные) положения ГАТС включены непосредственно в структуру Генерального соглашения о торговле услугами в виде специальной нормы-дефиниции (ст. XXVIII ГАТС «Определения») или примечаний (сносок). Например, в первом примечании (сноске) к ст. XIII ГАТС «Общие исключения» уточняется, что Члены ВТО могут отступать от своих обязательств по соображениям общественного порядка только в том случае, если имеет место «реальная и достаточно серьезная угроза» какому-либо из «основополагающих интересов общества»<sup>42</sup>.

Что касается дополнительных положений, в том числе изъятий из отдельных правил либерализации торговли услугами, то они закреплены либо в приложениях к ГАТС, либо в протоколах к нему, подписанных уже после 1994 г. В качестве приложений к ГАТС выступают:

- 1) Приложение об изъятиях из обязательств, установленных в ст. II (ст. II ГАТС «Режим наибольшего благоприятствования нации»);
- 2) Приложение о перемещении физических лиц, предоставляющих услуги, подпадающие под действие Соглашения;
- 3) Приложение об услугах воздушного транспорта;
- 4) Приложение о финансовых услугах;
- 5) Второе приложение о финансовых услугах;
- 6) Приложение о переговорах об услугах морского транспорта;
- 7) Приложение о телекоммуникациях;

8) Приложение о переговорах о базовых телекоммуникациях.

Протоколы к ГАТС были подписаны в 1995 г. и последующие годы, т. е. уже после завершения Уругвайского раунда, одним из результатов которого стало Генеральное соглашение по торговле услугами.

В отличие от самого ГАТС и других многосторонних соглашений, входящих в структуру Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации, протоколы к ГАТС имеют обязательную силу только для тех Членов ВТО, которые пожелали к ним присоединиться. В качестве протоколов к ГАТС выступают:

Второй протокол о финансовых услугах<sup>43</sup>;

Третий протокол о перемещении физических лиц;

Четвертый протокол о базовых телекоммуникациях;

Пятый протокол о финансовых услугах.

Структуру Приложения 1В «Генеральное соглашение по торговле услугами и приложения» к Соглашению об учреждении ВТО схематично можно представить в виде следующей таблицы:

НАЗВАНИЕ	ПРЕДМЕТ
<p><b>«Приложение 1В «Генеральное соглашение по торговле услугами и приложения»:</b></p> <p>I. Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС)</p> <p>II. Перечни специфических обязательств по услугам</p>	<p>Устанавливает правила либерализации трансграничного предоставления (торговли услугами) в рамках ГАТС</p> <p>Закрепляет общие принципы либерализации торговли услугами, обязательные для всех Членов ВТО</p> <p>Закрепляет обязательства по сокращению препятствий торговле услугами, принимаемые каждым Членом ВТО</p>
<p>III. Приложения к ГАТС:</p> <p>1) Приложение об изъятиях из обязательств, установленных в ст. II;</p> <p>2) Приложение о перемещении физических лиц, предоставляющих услуги, подпадающие под действие Соглашения;</p> <p>3) Приложение об услугах воздушного транспорта;</p> <p>4) Приложение о финансовых услугах;</p> <p>5) Второе приложение о финансовых услугах;</p> <p>6) Приложение о переговорах об услугах морского транспорта;</p>	<p>Закрепляет дополнительные предписания к ГАТС, обязательные для всех Членов ВТО (приложения отдельных Членов ВТО (протоколы))</p>

**Приложение 1С «соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности»** к Соглашению об учреждении Всемирной торговой организации закрепляет обязательства Членов ВТО в области охраны авторских, патентных прав, прав на товарные знаки и других прав интеллектуальной собственности, которые могут затрагиваться в ходе международной торговли товарами и услугами (например, в случае изготовления в других странах контрафактной продукции).

Аналогично ГАТТ и ГАТС включенное в Приложение 1С Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности сокращенно обозначается аббревиатурой на основе его наименования на английском языке – ТРИПС<sup>44</sup>. Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности – единственный элемент Приложения 1С к Соглашению об учреждении ВТО. В отличие от приложений 1А и 1В, каких-либо протоколов, иных дополнительных или разъяснительных соглашений и договоренностей к ТРИПС не принималось.

Следует отметить, что ТРИПС представляет собой наиболее спорный и критикуемый источник права ВТО, поскольку он защищает в первую очередь интересы развитых государств и расположенных в них транснациональных корпораций, которые являются обладателями большинства патентов на промышленные товары. Как указывали ученые-юристы из самих этих государств, «ввиду интенсификации мировой торговли для крупных стран-экспортеров, таких как Япония и Соединенные Штаты Америки, существенное значение приобрела защита их продукции от подделок, которая представляет собой упущенную выгоду на уровне экспорта лицензий и патентуемой продукции»<sup>45</sup>.

Именно с этой целью и было подготовлено Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, которое, по мнению его критиков, «ничего общего не имеет с управлением мировой торговлей и в конечном счете приводит к перемещению богатства из бедных стран в богатые страны»<sup>46</sup>. Особенно «разрушительное воздействие» ТРИПС оказал на способность развивающихся и наименее развитых стран планеты бороться с эпидемиями тяжелых заболеваний, таких как СПИД, малярия или туберкулез. Правительства данных стран часто не в состоянии приобрести по разумным ценам необходимые лекарственные препараты, рецепты и методы производства которых ранее были запатентованы транснациональными корпорациями<sup>47</sup>.

В отличие от рассмотренного выше комплексного Приложения 1 к Соглашению об учреждении ВТО (Приложение 1А «Многосторонние соглашения по торговле товарами» + Приложение 1В «Генеральное соглашение по торговле услугами и приложения» + Приложение 1С «Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности»), второе и третье приложения к Соглашению об учреждении ВТО непосредственно не регулируют либерализацию международной торговли.

Эти приложения содержат нормы процедурного характера, касающиеся разрешения спорных ситуаций между Членами ВТО (Приложение 2) и проверки проводимой ими политики регулирования внешней торговли (Приложение 3).

**Приложение 2 «договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров»** учреждает глобальный механизм разрешения споров, вытекающих из предполагаемого нарушения любым Членом ВТО своих обязательств по праву Всемирной торговой организации, а также предусматривает санкции, которые могут быть применены к Члену-нарушителю<sup>48</sup>.

**Приложение 3 «Механизм проверки торговой политики»** предусматривает обязанность каждого Члена ВТО составлять отчеты о своей политике и практике в области международной торговли и представлять их на рассмотрение Органа по проверке торговой политики, функции которого, как отмечалось выше, выполняет Генеральный совет ВТО<sup>49</sup>.

В зависимости от доли Члена ВТО в мировой торговле его торговая политика должна проверяться с периодичностью один раз в два года (наиболее крупные экономики, например ЕС или США), раз в четыре года или раз в шесть лет. Для наименее развитых Членов ВТО может быть установлен еще более длительная периодичность.

По общему правилу, закрепленному в основной части Соглашения об учреждении ВТО (ст. II «Сфера деятельности»), данное Соглашение, включая приложения к нему, образуют единый источник права, нормы которого распространяются на всех Членов организации. Соответственно, любое государство, вступающее в ВТО, с момент вступления становится участником и ГАТТ, и ГАТС, и ТРИПС, а равно других указанных выше соглашений и договоренностей. Указанное правило в западной правовой доктрине получило название принципа *единого обязательства*<sup>50</sup> или *единого соглашения*<sup>51</sup> Членов ВТО.

Из принципа единого обязательства (единого соглашения), однако, допускаются некоторые исключения. Исключением, которое непосредственно затрагивает систему источников права ВТО, служит *возможность подписания и применения под эгидой Всемирной торговой организации интеграционных соглашений, имеющих обязательную силу только для отдельных Членов ВТО*. Подобные соглашения могут рассматриваться как еще одно проявление феномена многоскоростной интеграции, который служит главной чертой развития интеграционных процессов в современном мире.

В праве Всемирной торговой организации соглашения, связывающие отдельные Члены ВТО, получили официальное название «частично многосторонние торговые соглашения»<sup>52</sup>. Данные соглашения помещены в последнее приложение к учредительному договору Всемирной торговой организации – **Приложение 4 «Частично многосторонние торговые соглашения»**.

Согласно ст. II Соглашения об учреждении ВТО:

«Соглашения и связанные с ними правовые инструменты, воспроизведенные в Приложении 4 (далее именуемые «Частично многосторонние торговые соглашения»), также являются частью настоящего Соглашения для Членов, которые их приняли, и имеют обязательную силу для этих Членов. Частично многосторонние торговые соглашения не создают обязательств или прав для Членов, которые их не приняли».

По итогам Уругвайского раунда, в ходе которого была создана ВТО, было заключено четыре частично многосторонних соглашения, однако два из них носили временный характер и утратили силу еще в 1997 г. (Международное соглашение по молоку и Международное соглашение по говядине). Ныне действующими частично многосторонними торговыми соглашениями ВТО являются:

- 1) *Соглашение по торговле гражданской авиатехникой*;
- 2) *Соглашение по правительственным закупкам*<sup>53</sup>.

В настоящее время в частично многосторонних соглашениях участвуют главным образом развитые страны, т. е. меньшинство Членов ВТО – 22 Члена в Соглашении по торговле гражданской авиатехникой и 23 Члена в Соглашении по правительственным закупкам<sup>54</sup>. Ко второму частично многостороннему соглашению планирует присоединиться и Россия.

В случае подписания в дальнейшем новых соглашений между отдельными Членами ВТО они могут быть включены в Приложение 4 к Соглашению об учреждении ВТО на основании решения Министерской конференции или Генерального совета, которое должно быть одобрено представителями всех Членов ВТО на основе консенсуса.

Помимо Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации 1994 г. (основной части и четырех приложений, включая индивидуальные перечни обязательств и уступок Членов ВТО) некоторые правила по вопросам либерализации международной торговли могут содержаться в **дополнительных соглашениях между отдельными Членами ВТО, не**

**включенных в структуру учредительного договора ВТО** (в отличие от частично многосторонних торговых соглашений образующих его Приложение 4).

Например, по итогам заседания Министерской конференции ВТО в Сингапуре 13 декабря 1996 г. представители 15 Членов (в основном развитых стран, таких как США, Канада, Япония, ЕС) одобрили *Министерскую декларацию о торговле продуктами информационных технологий*, иначе называемую соглашением по информационным технологиям. Участники декларации взяли на себя дополнительное обязательство полностью отказаться от взимания таможенных пошлин с данных продуктов и внести соответствующие изменения в свои индивидуальные перечни уступок и обязательств по товарам, прилагаемые к ГАТС.

Другим примером дополнительных соглашений могут служить рассмотренные выше *дополнительные протоколы к Генеральному соглашению по торговле услугами*, подписанные отдельными Членами ВТО в 1995–1997 гг. Как и в рамках Министерской декларации 1996 г., участники дополнительных протоколов к ГАТС согласились расширить свои индивидуальные обязательства по либерализации международной торговли услугами, а именно в отношении финансовых, телекоммуникационных услуг и трансграничного перемещения физических лиц, занятых в сфере услуг.

Особый статус также имеет *Торговое соглашение по борьбе с контрафактной продукцией 2011 г.* (сокращенно АКТА<sup>55</sup>). АКТА призвано дополнить собой Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) 1994 г. более жесткими мерами по защите обладателей интеллектуальных прав, в том числе мерами уголовно-правового характера к их нарушителям.

В работе над проектом АКТА участвовали менее трети от общего числа Членов ВТО (около 50 стран и ЕС), при этом правительства некоторых государств пока воздерживаются от официального подписания документа<sup>56</sup>. В случае вступления в силу АКТА будет действовать только в отношениях между ратифицировавшими его сторонами. В дальнейшем к нему при желании могут присоединиться другие Члены ВТО.

Помимо соглашений между Членами Всемирной торговой организации предписания, относящиеся к ее деятельности, могут содержаться в **актах органов ВТО** в форме «решений», «деклараций», «рекомендаций», «докладов», «сообщений», «планов действий» и т. д.

В отличие от региональных интеграционных организаций с наднациональными чертами *органы ВТО не наделены самостоятельными правотворческими полномочиями, не могут издавать полноценное интеграционное законодательство*. Поэтому акты органов ВТО имеют лишь подготовительный или правоприменительный характер.

*Акты подготовительного характера* направлены на разработку проектов новых многосторонних или частично многосторонних соглашений по вопросам либерализации международной торговли, которые предлагаются для подписания и ратификации Членам ВТО (в том числе в форме поправок в учредительный договор ВТО).

*Акты правоприменительного характера* относятся к различным вопросам, связанным с текущим функционированием Всемирной торговой организации. К ним относятся, в частности:

- решения о предоставлении изъятий Членам ВТО из отдельных обязательств, вытекающих из Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации<sup>57</sup>;
- решения, утверждающие протоколы о присоединении к ВТО новых Членов, например Решение Генерального совета о присоединении Российской Федерации от 16 декабря 2011 г.;
- доклады специальных групп, апелляционного органа и решения арбитров, подготавливаемые на различных этапах процедуры разрешения споров между Членами ВТО<sup>58</sup>;

- решения по организационным и процедурным вопросам, связанным с текущим функционированием органов ВТО, например Решение Комитета по антидемпинговой практике от 21 октября 2009 г.

«О представлении всех антидемпинговых уведомлений в электронной форме» или «Рабочие процедуры для апелляционного рассмотрения» от 15 августа 2010 г., применяемые в рамках Органа по разрешению споров ВТО.

Подводя итоги, систему источников права Всемирной торговой организации можно схематически представить в виде следующей таблицы:

НАЗВАНИЕ	ПРЕДМЕТ
<p><b>Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации 1994 г.</b></p>	<p>Подготовленный по итогам Уругвайского раунда 1986–1994 гг. источник кодифицирующего характера, который устанавливает правила во всем аспектам деятельности ВТО и международной торговли в ее рамках</p>
<p><i>Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации (основная часть)</i></p>	<p>Закрепляет правила об устройстве и функционировании ВТО и ее органов (институциональные положения)</p>
<p><i>Приложение 1</i></p>	<p>Закрепляет правила трансграничной торговли товарами, услугами и защиты интеллектуальной собственности</p>
<p><i>Приложение 1А «Многосторонние торговые соглашения» (Генеральное соглашение по тарифам и торговле и др.)</i></p>	<p>Закрепляет правила либерализации трансграничной торговли товарами, услугами и перечни индивидуальных обязательств Члена ВТО</p>
<p><i>Приложение 1В «Генеральное соглашение по торговле услугами и приложения»</i></p>	<p>Закрепляет правила либерализации трансграничного предоставления услуг в числе перечни индивидуальных обязательств каждого Члена ВТО</p>
<p><i>Приложение 1С «Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности»</i></p>	<p>Закрепляет правила охраны интеллектуальной собственности в Членах ВТО</p>
<p><i>Приложение 2 «Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров»</i></p>	<p>Закрепляет правила разрешения споров Членами ВТО, вытекающих из права ВТО в рамках торговой организации</p>
<p><i>Приложение 2 «Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров»</i></p>	<p>Закрепляют дополнительные интеграционные правила между частью Членов ВТО.</p>

## § 4. Содержание<sup>59</sup>

### 4.1. Либерализация международной торговли

ВТО и созданный в ее рамках правопорядок построены по американской модели интеграции. В отличие от европейской модели, которая получила наиболее полное воплощение в рамках Европейского Союза, ВТО не стремится к достижению подлинной солидарности своих Членов на основе выработки между ними общей политики, введения единой валюты, создания общих фондов для оказания поддержки более бедным странам и т. п.

Интеграционные процессы в рамках ВТО сводятся почти исключительно к негативной интеграции, т. е. к либерализации трансграничных экономических связей между хозяйствующими субъектами разных государств (напомним, что категория интеграционного права «либерализация», широко используемая в документах ВТО, является официальным эквивалентом научно-теоретического понятия «негативная интеграция»).

Поэтому **центральное место в содержании права ВТО занимают нормы, направленные на сокращение межгосударственных барьеров торговле товарами и услугами**, т. е. на взаимное открытие национальных рынков государств и приравниваемого к ним единого внутреннего рынка Европейского Союза, стирание экономических границ между Членами ВТО.

В первую очередь право Всемирной торговой организации ограничило применение *тарифных барьеров* между Членами ВТО, т. е. взимание таможенных пошлин с товаров, импортируемых на их территорию или экспортируемых из них в другие Члены организации (ст. II «Перечни уступок» Генерального соглашения по тарифам и торговле – ГАТТ)<sup>60</sup>.

Таможенное обложение товаров, как таковое, правом ВТО не запрещено. Однако с момента вступления во Всемирную торговую организацию размер таможенных пошлин, взимаемых Членом ВТО с каждого вида продукции, не должен превышать уровня, который зафиксирован в перечне его уступок и обязательств по товарам, прилагаемом к ГАТТ. Дальнейшее снижение размеров пошлин происходит в ходе новых раундов либерализации, по итогам которых Члены ВТО на взаимной основе могут принимать на себя более жесткие обязательства в этой области вплоть до полной отмены таможенных пошлин на отдельные виды товаров (дополнительные обязательства также вносятся в их в индивидуальные перечни уступок и обязательств по товарам).

Другим аспектом либерализации выступает сокращение *нетарифных барьеров* торговле, т. е. иных препятствий помимо таможенных пошлин. Спектр нетарифных барьеров является более широким и разнообразным, охватывает не только товары, но и услуги. По общему правилу Членам ВТО запрещено прибегать к таким мерам, как:

- количественные ограничения, т. е. введение квот или полного запрета на экспорт-импорт разных видов товаров (ст. XI ГАТТ «Общее устранение количественных ограничений»);
- ограничения на осуществление денежных и международных платежей, связанных с оплатой товаров и услуг (ст. XV ГАТТ «Положения в области платежей» и ст. XI «Платежи и переводы» Генерального соглашения по торговле услугами – ГАТС);
- технические барьеры торговле, т. е. использование технических регламентов и стандартов с целью затруднить доступ на внутренний рынок иностранной продукции, например введение более жестких требований к ее качеству и безопасности по сравнению с требованиями к продукции местных производителей (Соглашение по техническим барьерам торговле, дополняющее ГАТТ);

- аналогичные барьеры, вытекающие из применения санитарных и фитосанитарных мер, т. е. требований к продовольственным товарам и их продавцам, которые предъявляются в целях защиты жизни и здоровья людей, животных и растений от паразитов и других вредных микроорганизмов, токсических веществ и порождаемых ими заболеваний (Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер, дополняющее ГАТТ).

Важную роль в устранении препятствий трансграничным экономическим связям играет и введение *национального режима*, т. е. обязанности каждого Члена ВТО применять к иностранным гражданам, юридическим лицам и продукции такие же условия и требования, как и к своим собственным.

Национальный режим предусмотрен правом ВТО, в частности, применительно к таким вопросам, как:

- налогообложение импортируемых и аналогичных отечественных товаров, а также правила, регулирующие их сбыт, транспортировку и использование на внутреннем рынке (ст. III ГАТТ «Национальный режим в области внутреннего налогообложения и регулирования»);

- закупки и продажи товаров со стороны государственных торговых предприятий (ст. XVII ГАТТ «Государственные торговые предприятия»);

- правила, применяемые к отечественным и иностранным поставщикам услуг и к самим услугам в секторах, применительно к которым Член ВТО открыл свой рынок услуг для международной конкуренции (ст. XVII ГАТТ «Национальный режим»);

- защита интеллектуальной собственности отечественных и иностранных граждан и юридических лиц (ст. 3 «Национальный режим» ТРИПС);

- технические регламенты и стандарты, которым должна отвечать выпускаемая на внутренний рынок отечественная и импортируемая продукция, процедуры проверки соответствия продукции их требованиям (Соглашение по техническим барьерам торговле, дополняющее ГАТТ);

- обращения лиц, предприятий и учреждений за выдачей импортных лицензий, когда получение таких лицензий согласно законодательству Члена ВТО необходимо для ввоза определенных товаров из-за рубежа (Соглашение по процедурам импортных лицензий, дополняющее ГАТТ);

- национальный режим в области инвестиционных мер, связанных с торговлей, например запрет Членам ВТО требовать от предприятий приобретать исключительно отечественную продукцию или иным образом ограничивать приобретение и использование ими товаров, импортируемых из-за рубежа (Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей, дополняющее ГАТТ);

- национальный режим в области государственных закупок (Соглашение по правительственным закупкам – частично многостороннее торговое соглашение между отдельными Членами ВТО, к которому планирует присоединиться и Россия).

#### **4.2. Предотвращение искажений международной конкуренции**

Наряду с либерализацией международной торговли, т. е. открытием экономических границ второй важнейшей составляющей права ВТО служат нормы, направленные на **предотвращение и при необходимости устранение искажений международной конкуренции на глобальном рынке товаров и услуг**. Подобные искажения могут исходить как от Членов ВТО (государств и приравниваемого к ним Европейского Союза), так и непосредственно от хозяйствующих субъектов – участников трансграничных экономических связей.

К искажениям конкуренции государственного происхождения относится прежде всего применение Членом ВТО неодинаковых правил международной торговли по отношению к другим Членам, которые ставят одни иностранные государства (а равно их граждан и юридических лиц) в привилегированное положение перед остальными.

Во избежание такого рода дискриминационной практики многосторонние торговые соглашения, входящие в структуру учредительного договора ВТО, закрепляют в качестве общего принципа *режим наибольшего благоприятствования* (ст. I ГАТТ «Общий режим наиболее благоприятствуемой нации», ст. I ГАТС «Режим наиболее благоприятствуемой нации», ст. 4 «Режим наиболее благоприятствуемой нации» ТРИПС, ст. 2 «Разработка, принятие и применение технических регламентов институтами центрального правительства» Соглашения по техническим барьерам торговле, и др.).

В рамках режима наибольшего благоприятствования если некоторый Член ВТО решит предоставить дополнительные льготы гражданам, юридическим лицам, продукции какого-либо другого государства, даже не входящего в ВТО, то подобные льготы автоматически должны быть распространены на всех Членов Всемирной торговой организации. Остальные Члены ВТО, таким образом, пользуются одинаковым (наиболее благоприятным) положением в доступе на его национальный рынок, например в плане обложения таможенными пошлинами, уровень которых должен быть идентичным для всех импортируемых товаров определенного вида независимо от места происхождения<sup>61</sup>.

Другой вид искажений международной конкуренции, который может исходить от Членов ВТО, состоит в предоставлении *субсидий*, т. е. различных видов государственной поддержки отечественным предприятиям-экспортерам (прямая финансовая помощь, налоговые льготы и т. д.). Такие субсидии ставят их получателей в более выгодное положение по сравнению с производителями сходных товаров других Членов ВТО, которые не получают аналогичной помощи или получают ее в меньшем размере и для покрытия издержек производства вынуждены продавать свою продукцию по более высокой цене.

В целях устранения подобных искажений Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ст. VI ГАТТ «Антидемпинговые и компенсационные пошлины») и дополняющее его Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам разрешает пострадавшим Членам ВТО вводить против Члена, предоставляющего субсидии, ответные меры в виде дополнительных (компенсационных) пошлин, которые повышают стоимость субсидируемой иностранной продукции до справедливой рыночной цены.

Цели завоевания иностранных рынков, аналогичные государственным субсидиям, может преследовать практика самих производителей, получившая наименование «*демпинг*»<sup>62</sup>. В данном случае производитель сознательно «выбрасывает» на рынок другого Члена ВТО произведенные им товары по ценам, заведомо более низким по сравнению с нормальной стоимостью (демпинговым ценам). Это дает ему возможность вытеснить с рынка конкурирующие товары местного производства, а после этого поднять цену до обычного или еще более высокого уровня.

В качестве средства борьбы с демпингом право Всемирной торговой организации (вышеупомянутая ст. VI ГАТТ «Антидемпинговые и компенсационные пошлины» и Соглашение о претворении в жизнь данной статьи, дополняющее ГАТТ) разрешает Членам ВТО вводить антидемпинговые пошлины, которые имеют такой же характер и размер, как и компенсационные пошлины в отношении субсидируемой иностранной продукции.

Введению компенсационных и антидемпинговых пошлин во всех случаях должно предшествовать объективное расследование обстоятельств дела со стороны компетентных органов пострадавшего Члена ВТО с предоставлением права другим заинтересованным Членам ВТО и их производителям высказывать свою точку зрения и приводить аргументы против введения подобных мер.

#### **4.3. Обеспечение открытости (прозрачности) правового регулирования**

Создание эффективной конкурентной среды на либерализованном глобальном рынке товаров и услуг предполагает взаимную осведомленность Членов ВТО о правовом регулиро-

вании торговли на территориях друг друга, т. е. о национальном законодательстве по вопросам предпринимательского, таможенного, налогового права и т. д.

С этой целью в качестве еще одного важного элемента в содержание права Всемирной торговой организации включены **нормы, которые обязывают всех Членов ВТО обеспечивать открытость (прозрачность) законодательства и других правовых актов в области регулирования внутренней и внешней торговли посредством опубликования соответствующих актов для всеобщего ознакомления, а в ряде случаев и путем направления их на экспертизу органам ВТО.**

Так, согласно Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ст. X ГАТТ «Публикация и применение правил в отношении торговли») каждый Член ВТО должен в *кратчайшие сроки публиковать все свои законы и другие правовые акты, а также вступившие в силу судебные и административные решения общего применения*, которыми регулируются классификация или оценка продукции в таможенных целях, ставки таможенных пошлин, налоги и сборы с товаров, устанавливаются предписания, ограничения или запреты в отношении импорта, экспорта или связанных с ними международных платежей.

То же самое относится к публикации правовых актов, касающихся продажи, распространения, транспортировки, страхования, хранения, инспектирования, выставления на продажу, переработки, смешивания или любого другого использования товаров. Публиковаться должны и международные соглашения, заключенные с другими странами по вопросам международной торговой политики.

Аналогичным образом, согласно Генеральному соглашению по торговле услугами (ст. III ГАТС «Прозрачность») Члены ВТО обязаны в кратчайшие сроки и, кроме случаев особой срочности, до момента вступления в силу публиковать любые меры общего применения, которые затрагивают функционирование данного Соглашения, т. е. международную торговлю услугами.

Согласно той же статье каждый Член не реже одного раза в год должен информировать специализированный орган ВТО – Совет по торговле услугами, о новых законах и подзаконных актах, которые могут оказать существенное влияние на выполнение его обязательств по либерализации торговли услугами<sup>63</sup>. Он также обязан в кратчайшие сроки отвечать на запросы о содержании своего законодательства и своих международных договоров, исходящие от других Членов ВТО.

Сходные обязанности предусмотрены правом ВТО в отношении законодательства об интеллектуальной собственности (ст. 63 ТРИПС «Прозрачность»), инвестиционных мер, связанных с торговлей (ст. 8 «Прозрачность» Соглашения по инвестиционным мерам, связанным с торговлей), проводимых в Члене ВТО антидемпинговых процедур (ст. 12 «Сообщение для общественности и разъяснение выводов» Соглашения о применении статьи VI Генерального соглашения по тарифам и торговле) и т. д.

В том, что касается технических требований к товарам, каждый Член ВТО также должен создать *специальный информационный центр*, который будет отвечать на запросы сведений и документов, поступающие от других Членов ВТО или иных заинтересованных лиц (ст. 10 «Сведения о технических регламентах, стандартах и процедурах оценки соответствия» Соглашения по техническим барьерам торговле). Такой же информационный центр должен существовать в отношении санитарных и фитосанитарных мер (Приложение В «Прозрачность санитарного и фитосанитарного регулирования» к Соглашению по применению санитарных и фитосанитарных мер).

#### **4.4. Индивидуальные обязательства Членов Всемирной торговой организации**

Особенностью интеграционного правопорядка Всемирной торговой организации, возникшей еще при подписании Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г., является сочетание в нем с общих и индивидуальных обязательств Членов этой организации.

Рассмотренные выше в настоящем параграфе общие обязательства являются одинаковыми для всех Членов Всемирной торговой организации – например, запрет некоторых антиконкурентных действий, введение режима наибольшего благоприятствования или обязанность публикации внутренних правовых актов.

С некоторыми оговорками к общим обязательствам также можно отнести обязательства, вытекающие из частично многосторонних торговых соглашений и дополнительных соглашений, которые имеют силу между всеми Членами ВТО, участвующими в подобных соглашениях – например, обязательства, вытекающие из Соглашения по правительственным закупкам или из дополнительных протоколов к Генеральному соглашению по торговле услугами<sup>64</sup>.

**Индивидуальные обязательства – это обязательства по снижению торговых барьеров, которые берет на себя Член ВТО путем закрепления в своих перечнях уступок и обязательств по товарам и услугам.** Для каждой новой страны, вступающей в ВТО, содержание ее перечней уступок и обязательств определяется в ходе переговоров с действующими Членами организации и является различным: разные страны вступают в ВТО на разных условиях, которые могут быть более или менее выгодными для них<sup>65</sup>.

Как уже отмечалось выше<sup>66</sup>, обязательства каждого Члена ВТО по снижению таможенных пошлин и других барьеров международному товарообороту юридически оформляются в виде его *Перечня уступок и обязательств по товарам*, прилагаемого к Генеральному соглашению по торговле товарами (российский перечень не совпадает с украинским, украинский – с китайским и т. д.).

Еще больше различается правовое положение Членов ВТО в отношении торговли услугами: их внутренние рынки услуг открываются для международной конкуренции только в тех секторах, которые включены в индивидуальный *Перечень специфических обязательств по услугам*, прилагаемый к Генеральному соглашению по торговле услугами.

Итак, несмотря на наличие общих обязательств, существование индивидуальных перечней приводит к тому, что Члены ВТО не имеют единого правового статуса, каждый из них снижает торговые барьеры и открывает свои экономические границы в неодинаковой степени.

#### **4.5. Гармонизация и унификация внутреннего законодательства**

Несмотря на отсутствие положений о выработке в рамках Всемирной торговой организации полноценной общей политики, потребности либерализации международной торговли и содействия международной конкуренции обусловили появление в ее интеграционном правопорядке **норм, направленных на гармонизацию и/или унификацию внутреннего законодательства Членов ВТО в отдельных сферах правового регулирования.**

Так, в контексте международного товарооборота специальными соглашениями, дополняющими ГАТТ, были зафиксированы *единообразные (унифицированные) правила определения места происхождения продукции и ее таможенной стоимости* (Соглашение по правилам происхождения и Соглашение о претворении в жизнь статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле).

Гармонизация предусматривается правом ВТО для мер в сферах *санитарного, фитосанитарного и технического регулирования* (ст. 3 «Гармонизация» Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер; ст. 2 «Разработка, принятие и применение технических регламентов институтами центрального правительства» и ст. 3 «Разработка, принятие и применение технических регламентов местными публичными институтами и неправительственными организациями» Соглашения по техническим барьерам торговле).

При разработке правовых актов в этих сферах Членам ВТО предписано руководствоваться международными стандартами, директивами и рекомендациями, такими как Codex Alimentarius – свод продовольственных нормативов, создаваемых в рамках Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, и технические стандарты, разрабатываемые международными неправительственными организациями по стандартизации, прежде всего стандарты ИСО (стандарты Международной организации по стандартизации).

Подлинным актом гармонизации внутренних законодательств Членов ВТО является Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности – ТРИПС. В ТРИПС зафиксированы *общие минимальные правила защиты основных видов интеллектуальной собственности*: авторские и смежные права (права артистов-исполнителей, права изготовителей фонограмм и т. п.), права на товарные знаки, патенты на изобретения, промышленные образцы, топологии интегральных микросхем и др.

Например, согласно ст. 27 ТРИПС «Патентуемый объект» патент может выдаваться на изобретения во всех технологических сферах при условии, что они являются новыми, выступают результатом творческой деятельности и допускают промышленное применение.

Члены ВТО могут тем не менее отказывать в патентовании отдельных изобретений, в частности, по соображениям защиты общественного порядка и нравственности.

Срок действия патента должен составлять 20 лет со дня подачи заявки. Однако, поскольку ТРИПС содержит общие минимальные правила, в этом и других подобных случаях Члены ВТО вправе предусматривать в своем законодательстве более широкую (в данном случае более длительную) защиту при условии, что «такая защита не противоречит положениям настоящего Соглашения» (ст. 1 ТРИПС «Характер и действие обязательств»).

#### **4.6. Допустимые исключения из правил Всемирной торговой организации**

Поскольку ВТО является организацией, действующей в масштабах всего земного шара, нормы ее интеграционного правопорядка не могут не учитывать стремления государств активнее интегрироваться между собой на региональном и межрегиональном уровне.

В этой связи в правопорядок ВТО включены специальные **правила, разрешающие заинтересованным Членам ВТО осуществлять более тесную взаимную экономическую интеграцию.**

Так, в области торговли товарами Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ст. XXIV ГАТТ «Территориальное применение, пограничная торговля, таможенные союзы и зоны свободной торговли») разрешает Членам ВТО устанавливать *более благоприятные положения, регулирующие товарооборот со странами-соседями, учредить между собой зоны свободной торговли и таможенные союзы.*

В свою очередь, Генеральное соглашение по торговле услугами (ст. V ГАТС «Экономическая интеграция» и ст. Vbis ГАТС «Соглашения об интеграции рынков труда») дает право заинтересованным Членам ВТО *создавать единые рынки услуг и рабочей силы.*

В отступление от действующего в рамках ВТО общего режима наибольшего благоприятствования<sup>67</sup> дополнительные интеграционные обязательства имеют силу только в отношениях между Членами – участниками соответствующего интеграционного объединения. К товарам, услугам и работникам из других Членов ВТО они не применяются.

Разрешая заинтересованным Членам более тесно интегрироваться между собой, правопорядок ВТО исходит из того, что подобная интеграция «в узком кругу» не должна приводить к возведению новых барьеров между ее участниками, с одной стороны, и остальными Членами ВТО – с другой. Например, в случае создания таможенного союза устанавливаемый в его рамках единый таможенный тариф не должен сопровождаться повышением таможенных пошлин по сравнению со средним уровнем, который действовал в странах-участницах

до создания подобного союза (т. е. уровня, который был зафиксирован в их индивидуальных перечнях уступок и обязательств по товарам, прилагаемых к ГАТТ).

В целях контроля за интеграционными объединениями между отдельными Членами последние обязаны направлять их учредительные договоры и отчеты об их функционировании специализированным органам ВТО, состоящим из представителей всех Членов организации, – Совету по торговле товарами (в отношении интеграции товарных рынков) и Совету по торговле услугами (в отношении интеграции рынков услуг и рабочей силы). Для предварительной экспертизы подобных документов в рамках ВТО образован вспомогательный орган, также включающий экспертов из всех Членов, – Комитет по региональным торговым соглашениям.

Отступления от режима наибольшего благоприятствования в целях более тесной экономической интеграции между отдельными Членами ВТО – не единственный пример исключений из общих правил либерализации мировой торговли, который допускается правом порядком ВТО. Источники права, входящие в структуру Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации, закрепляет множество других **норм, которые разрешают Членам ВТО отступать от своих обязательств по экономическим или неэкономическим мотивам.** Подобные отступления (изъятия) могут носить как временный, так и постоянный характер.

*Изъятия в области торговли товарами* относятся прежде всего к возможности Членов ВТО в определенных случаях административно ограничивать или полностью прекращать экспорт-импорт разных видов продукции.

Так, в отступление от общего правила о запрете количественных ограничений, зафиксированного в п. 1 ст. XI ГАТТ «Общий запрет количественных ограничений», п. 2 данной статьи позволяет Членам ВТО вводить запреты на экспорт или импорт, когда это необходимо, например, для преодоления критической ситуации в снабжении определенными товарами или для применения технических регламентов и стандартов, которые относятся к классификации, контролю качества и коммерциализации продуктов, предназначенных для международной торговли.

Из-под действия общего запрета количественных ограничений также выведены установление квот на импорт иностранных кинофильмов (ст. IV ГАТТ «Специальные положения о кинофильмах») и ограничения импорта любых иностранных товаров в целях восстановления равновесия платежного баланса во внешней торговле (ст. XII ГАТТ «Ограничения, предназначенные для защиты равновесия платежного баланса»).

Статья XIV ГАТТ «Экстренные меры, касающиеся импорта отдельных продуктов» разрешает Членам ВТО устанавливать временные защитные меры в случае, если чрезмерно возросший импорт определенных товаров наносит или угрожает нанести серьезный ущерб национальным производителям аналогичных товаров. Такие меры могут выступать в форме приостановления отдельных уступок и обязательств по либерализации товарооборота, в том числе в форме временного повышения таможенных пошлин.

Статья XX ГАТТ «Общие исключения» дает право каждому Члену ВТО принимать ограничительные меры по другим мотивам экономического или неэкономического характера: ограничения в целях защиты общественной морали, здоровья и жизни людей и животных или сохранения растений, в целях сохранения невозобновляемых природных ресурсов, ограничения, относящиеся к импорту или экспорту золота и серебра, ограничения для защиты национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность, и др.

Наконец, ст. XXI ГАТТ «Исключения, касающиеся безопасности» позволяет каждому Члену ВТО «принимать любые меры, которые он считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности». Подобные меры, в частности, могут относиться к торговле радиоактивными веществами, оружием и другими военными материалами, а равно к торговле любыми товарами в период войны или серьезной международной напряженности.

Ряд дополнительных изъятий из общего режима торговли товарами в рамках ВТО предусмотрены для сельскохозяйственной продукции. Соответствующие правила закреплены в Соглашении по сельскому хозяйству, дополняющем ГАТТ. В частности, Членам ВТО оставлены более широкие возможности для оказания финансовой поддержки национальным сельхозпроизводителям по сравнению с правилами субсидирования промышленного производства, вытекающими из Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам.

*Изъятия в области торговли услугами* имеют в целом сходный, хотя и менее детализированный характер. Подобно ГАТТ, их источником служат специальные нормы-изъятия Генерального соглашения по торговле услугами – ГАТС, такие как, например, ст. XII «Ограничения, предназначенные для защиты платежного баланса», ст. XIV «Общие исключения», ст. XIVbis «Исключения, касающиеся безопасности».

В отношении некоторых видов услуг дополнительные изъятия из общих правил либерализации зафиксированы в приложениях к ГАТС. Они касаются воздушно-транспортных, финансовых услуг и телекоммуникаций. Например, согласно Приложению об услугах воздушного транспорта ГАТС не применяется к мерам Членов ВТО, которые затрагивают распределение между авиакомпаниями прав на осуществление воздушных перевозок и оказание ими услуг, связанных с реализацией таких прав.

Особый характер в праве ВТО имеют *изъятия в пользу развивающихся и наименее развитых стран*. С учетом более низкого уровня экономического благосостояния подобным странам разрешается на постоянной или временной основе вводить протекционистские меры, необходимые для ускоренного подъема их национальной экономики.

Примером постоянных изъятий в пользу развивающихся и наименее развитых стран является ст. 27 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам под названием «Специальный и дифференцированный режим развивающихся стран – Членов». Данная статья освободила развивающиеся страны от ряда запретов и ограничений по финансовой поддержке национальной промышленности, которые предусмотрены в этом Соглашении как общее правило для всех остальных Членов ВТО.

Примером временных изъятий в пользу развивающихся и наименее развитых стран служит ст. 66 «Наименее развитые страны – Члены» Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности – ТРИПС. На основании ст. 66 ТРИПС наименее развитые страны получили возможность отсрочить выполнение своих обязательств по этому Соглашению сроком на 10 лет<sup>68</sup>.

Помимо изъятий, к которым Члены ВТО могут прибегать в одностороннем порядке, право Всемирной торговой организации допускает *возможность предоставления дополнительных изъятий по решению руководящих органов ВТО*. Положения об этом содержатся в основной части ее учредительного договора.

В соответствии с п. 4 ст. IX «Принятие решений» Соглашения об учреждении ВТО Министерская конференция или, в промежутках между ее сессиями, Генеральный совет ВТО по ходатайству заинтересованного Члена ВТО вправе предоставить изъятие, освобождающее последнего от соблюдения любого из обязательств, вытекающих из членства в этой организации.

Для принятия подобного решения необходима поддержка со стороны трех четвертей от общего числа Членов ВТО, причем решение может приниматься только при наличии «исключительных обстоятельств», перечень которых Соглашение об учреждении ВТО, однако, не определяет.

Например, в соответствии с решением, принятым в 2008 г., ЕС получил право освободить от таможенных пошлин продукты, импортируемые из Молдовы, но – в отступление от общего режима наибольшего благоприятствования в рамках ГАТТ – не применять эту меру к аналогичным продуктам из других Членов ВТО. Хотя изъятие формально предоставлено

Европейскому Союзу, его подлинным бенефициаром является Республика Молдова. Как отмечается в преамбуле упомянутого решения, беспопытная продажа молдавских продуктов на рынке ЕС призвана «содействовать экономическому росту» этой республики бывшего СССР.

#### **4.7. Контроль за соблюдением правил и разрешение споров по праву Всемирной торговой организации**

Эффективность любого интеграционного правового порядка в решающей степени зависит от того, насколько полно и своевременно государства выполняют взятые на себя обязательства, насколько оперативно выявляются и устраняются нарушения интеграционных правил с их стороны.

Принимая во внимание важность данного вопроса, в праве ВТО были закреплены **специальные нормы, направленные, с одной стороны, на предотвращение возможных нарушений со стороны Членов ВТО, с другой стороны, на нейтрализацию последствий уже допущенных нарушений.**

К нормам, направленным на предотвращение нарушений, относится рассмотренная выше обязанность Членов ВТО публиковать для всеобщего ознакомления свое законодательство о торговле, подкрепленная требованием информировать органы ВТО и других Членов о содержании действующих и вновь принятых документов по некоторым вопросам.

В более общем контексте цели предупреждения возможных нарушений служит закрепленный в Приложении 3 к Соглашению об учреждении ВТО *Механизм проверки торговой политики*. Он предусматривает направление каждым Членом ВТО регулярных отчетов Органу по проверке торговой политики, функции сегодня возложены на Генеральный совет ВТО<sup>69</sup>.

Если со стороны какого-либо из Членов ВТО уже допущено нарушение, то нормы права Всемирной торговой организации запрещают другим Членам в одностороннем порядке применять к предполагаемому нарушителю ответные меры. Исключением служат только компенсационные пошлины в ответ на субсидирование экспорта или антидемпинговые пошлины в отношении иностранной продукции, продаваемой по заниженным ценам<sup>70</sup>.

В остальных случаях заинтересованный Член ВТО обязан действовать в соответствии с **специальными правилами и процедурами разрешения споров**, которые служат предметом отдельного приложения к ее учредительному договору – Приложение 3 «Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров» (далее – Договоренность).

В соответствии с Договоренностью любой Член ВТО, который считает себя стороной, пострадавшей от действий другого Члена, сначала должен обратиться к последнему с запросом о проведении взаимных консультаций (ст. 4 «Консультации»). Если в течение 60 дней после получения такого запроса сторонам не удалось урегулировать спор на добровольной основе, то пострадавшая сторона вправе подать на предполагаемого Члена-нарушителя официальную жалобу во Всемирную торговую организацию.

Для рассмотрения подобных жалоб в рамках ВТО создан Орган по разрешению споров, функции которого возложены на Генеральный совет ВТО (т. е. на представителей исполнительной власти всех Членов ВТО). Непосредственно разбирательством дел Орган по разрешению споров, однако, не занимается.

От его имени это делают юрисдикционные инстанции, которые состоят из независимых экспертов, в том числе юристов, и рассматриваются доктриной как квазисудебные органы (статуса суда они не имеют)<sup>71</sup>.

Сначала спор рассматривает *специальная группа (панель)*<sup>72</sup>. В качестве альтернативы учреждению специальной группы (панели) стороны спора по взаимному согласию могут прибегнуть к другим процедурам, предусмотренным в Договоренности (ст. 5 «Добрые услуги,

примирение и посредничество», ст. 25 «Арбитраж»), однако такая возможность используется реже.

Специальная группа (панель) – это временная юрисдикционная инстанция *ad hoc*, т. е. создаваемая для разрешения конкретного правового спора<sup>73</sup>. По общему правилу специальная группа (панель) должна состоять из трех независимых и квалифицированных экспертов в области международной торговли (ст. 8 «Состав специальных групп»). Если против Члена ВТО по одному и тому же вопросу подали жалобы сразу несколько других Членов, то рассмотрение жалоб разрешается производить в рамках одной специальной группы (ст. 9 «Процедуры, подлежащие применению в случае множественности жалующихся сторон»).

Экспертами специальной группы (панели) могут быть назначены бывшие или действующие должностные лица Членов ВТО, которые в рамках своих должностных обязанностей занимались торговой политикой (в том числе их представители в органах ВТО). Допускается также назначение ученых и других специалистов, которые имеют опыт преподавательской деятельности в области международного торгового права и международной торговой политики.

Независимо от своего должностного положения все эксперты специальной группы (панели) обязаны выполнять свои задачи в личном качестве и не связаны какими-либо указаниями со стороны Членов ВТО. Дополнительной гарантией независимости специальной группы (панели) является правило о том, что ее эксперты не могут быть гражданами сторон спора, т. е. должны выбираться из числа граждан других Членов ВТО<sup>74</sup>.

Общий список кандидатов для назначения в специальные группы (панели) подготавливает Секретариат ВТО, в том числе по предложениям Членов организации. На Секретариат ВТО также возложены обязанности предлагать сторонам спора имена конкретных экспертов, которые будут заниматься его рассмотрением в рамках специальной группы (панели).

Если между сторонами спора не достигнуто согласие о персональном составе специальной группы (панели), то по запросу любой стороны назначение экспертов производит Генеральный директор ВТО.

Задача специальной группы (панели) – дать «объективную оценку» вопроса, представленного на ее рассмотрение, и сформулировать по итогам свои выводы, в том числе юридические оценки на предмет наличия или отсутствия нарушения (ст. 11 «Функции специальных групп»).

Объективная оценка оформляется письменным «докладом» по делу, который специальная группа (панель) утверждает в конфиденциальном порядке. В целях подготовки доклада специальная группа (панель) получает письменные сообщения от сторон спора и третьих сторон (других Членов ВТО), а также может запрашивать у них дополнительные сведения (ст. 13 «Право запрашивать сведения» и ст. 14 «Конфиденциальный характер»).

Любая из сторон спора вправе не согласиться с юридическими оценками специальной группы (панели). В подобном случае в течение 60 дней рассмотрение спора передается во вторую и последнюю юрисдикционную инстанцию ВТО – апелляционный орган при Органе по разрешению споров (ст. 17 «Апелляционное рассмотрение»).

Апелляционный орган – постоянно действующая юрисдикционная инстанция, которая состоит из семи независимых авторитетных экспертов в области права и международной торговли. Члены апелляционного органа назначаются Органом по разрешению споров сроком на четыре года с правом на одно повторное назначение.

Для рассмотрения жалоб на доклады специальных групп (панелей) внутри апелляционного органа образуются секции в составе трех человек. Персональный состав секций определяется в порядке ротации, так что стороны спора не могут влиять на персональный выбор экспертов, которые будут рассматривать их дело (в отличие от формирования специальных групп (панелей)).

По итогам рассмотрения дела апелляционный орган также составляет «доклад», который может подтвердить, изменить или отменить юридические констатации и выводы специальной группы (панели).

После этого (либо сразу после составления доклада специальной группы (панели), если не было апелляционного обжалования) *текст доклада формально утверждается Органом по разрешению споров*. Подобное утверждение носит не только формальный, но и автоматический характер, поскольку производится особым методом, называемым в доктрине методом «негативного консенсуса»<sup>75</sup>: доклад считается одобренным, если только представители всех Членов ВТО в Органе по разрешению споров решат не утверждать доклад (соответственно, против доклада должны проголосовать в том числе представители стороны спора, чья жалоба была поддержана, что крайне маловероятно).

После утверждения доклада процедура разрешения спора переходит в стадию *исполнительного производства*. Стороне-нарушителю, т. е. Члену ВТО, который признан нарушившим какое-либо обязательство из права Всемирной торговой организации, сначала рекомендуется добровольно устранить нарушение, например отменить количественное ограничение (квоту или запрет) на импорт товаров из пострадавшей стороны (ст. 19 «Рекомендации специальной группы или апелляционного органа»).

Устранение нарушения должно быть произведено в «разумный срок», который определяется по взаимному согласию сторонами спора. В случае недостижения согласия разумный срок определяется независимым арбитром, которого совместно назначают стороны, а если это не удастся, то Генеральный директор ВТО. По общему правилу разумный срок, утвержденный арбитром, не должен превышать 15 месяцев со дня принятия доклада специальной группой (панелью) или апелляционным органом (ст. 21 «Наблюдение за реализацией рекомендаций и решений»)<sup>76</sup>.

Сторона-нарушитель, однако, имеет право отказаться исполнять рекомендации, изложенные в докладе<sup>77</sup>. В этом случае сторона-нарушитель должна вступить в переговоры с пострадавшей стороной с целью предложить ей «взаимно приемлемую компенсацию», например в виде сокращения таможенных пошлин на импорт из нее других категорий товаров.

В том и только в том случае, если соглашение о взаимно приемлемой компенсации не достигнуто, пострадавшая сторона получает разрешение применить к стороне-нарушителю (но не к другим Членам ВТО) *санкции в виде приостановления отдельных уступок и других обязательств, вытекающих из Соглашения об учреждении ВТО* (ст. 22 «Компенсация и приостановление уступок»).

Масштабы подобных санкций (ответных мер) в Договоренности четко не определяются. Указано лишь, что по общему правилу, допускающему исключения, они должны относиться к тому сектору экономики, в котором было допущено нарушение. Например, в ответ на неправомерные тарифные или нетарифные ограничения импорта сельскохозяйственных продуктов из пострадавшей стороны последняя вводит такие же ограничения импорта сельскохозяйственных продуктов из стороны-нарушителя.

Предусматривается также, что уровень приостановления уступок и других обязательств должен быть «эквивалентным уровню аннулирования или сокращения преимуществ» для пострадавшей стороны. Если сторона-нарушитель считает санкции пострадавшей стороны чрезмерными, то их масштабы определяются с помощью арбитража. Арбитраж проводит та же специальная группа (панель), которая рассматривала спор, а если группа не может быть создана в прежнем составе – независимый арбитр, назначенный Генеральным директором ВТО.

Чаще всего ответные меры выступают в форме увеличения пострадавшей стороной таможенных пошлин на продукцию из стороны-нарушителя. Например, США в подобных случаях обычно устанавливают пошлину величиной 100 % к таможенной стоимости товара. Такая

высокая пошлина фактически парализует импорт товаров из стороны-нарушителя, поскольку увеличивает их стоимость в два раза<sup>78</sup>.

Все же в большинстве случаев Члены ВТО, признанные нарушителями, стараются не доводить дело до ответных мер и исполняют рекомендации специальных групп (панелей) и апелляционного органа по устранению выявленных ими нарушений.

Важным достоинством созданного в рамках ВТО механизма разрешения споров является установление четких сроков на совершение процессуальных действий на всех ее стадиях. Применительно к рассмотрению спора по существу продолжительность данной процедуры составляет 1 год (без апелляционного обжалования) или 1 год и 3 месяца (в случае апелляционного обжалования). С учетом исполнительного производства вся процедура занимает не более 2,5 лет (до момента применения к стороне, не устранившей нарушение, ответных мер)<sup>79</sup>.

Главным недостатком механизма ВТО служит то, что, в отличие от решений национальных интеграционных судов, действующих в ведущих региональных интеграционных организациях (например, решений Суда ЕС или Суда ЕврАзЭС), решения Органа по разрешению споров ВТО имеют лишь рекомендательный характер, т. е. могут не исполняться стороной-нарушителем. Что касается ответных мер, которые в таком случае получает право применять к стороне-нарушителю пострадавшая сторона, то они могут оказаться эффективными лишь в случае наличия у нее достаточно развитой экономики, в том числе большого экспортного и импортного потенциала.

В результате многие Члены ВТО, особенно из числа развивающихся и наименее развитых стран, нередко воздерживаются от обращения в Орган по разрешению споров ВТО, поскольку в случае отказа стороны-нарушителя от исполнения его рекомендаций не смогут своими ответными мерами нанести чувствительный удар по экономическим интересам последней с целью побудить к устранению нарушения.

Напротив, крупнейшие Члены ВТО активно пользуются возможностями оспаривать действия, в том числе внутреннее законодательство друг друга в Органе по разрешению споров ВТО. Количество дел, представленных на его рассмотрение, возрастает фактически в геометрической прогрессии: свыше 200 дел в 2000 г., свыше 400 дел в 2010 г. Рекордсменом по участию в подобных делах являются США (сторона, подавшая жалобу в 93 делах, ответчик в 107 делах). На втором месте следует ЕС (81 дело – сторона, обратившаяся с жалобой/66 дел – ответчик по жалобам). Далее с большим отставанием следуют Канада (33/15), Мексика (24/14), Бразилия (24/14), Индия (18/20) и т. д.<sup>80</sup>

В процессе рассмотрения всех этих дел Орган по разрешению споров, точнее, действующие в его рамках специальные группы (панели), апелляционный орган и арбитры не только разрешают конкретные споры, но и вырабатывают *единообразное толкование юридических норм ВТО* – создают своеобразные прецеденты, которыми эти юрисдикционные инстанции руководствуются при разрешении новых дел и которые следует учитывать всем Членам ВТО в своей нормотворческой и правоприменительной деятельности во избежание признания их в будущем нарушителями права Всемирной торговой организации.

## Глава II

# ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

### § 1. История и современное развитие

Интеграция является главным процессом и инструментом, на практике реализующим всеобъемлющую глобализацию, охватившую нашу планету. В свою очередь, комплексная интеграция, осуществляющаяся по всем линиям, в значительной мере определяется и организуется за счет ее правового регулирования.

Несмотря на многообразие интеграционных организаций современного мира, каждая из которых облечена в своеобразные правовые формы и имеет несомненное своеобразие, в силу определенных историко-политических, экономических, географических, идеологических и иных причин, Европейский Союз приобрел наиболее существенный и во многом передовой правовой интеграционный опыт, который позволяет рассматривать его модель в качестве «эталонной» для других подобных организаций.

Поэтому неудивительно, что практически все интеграционные организации активно заимствуют теорию и практику юридического оформления европейской интеграции, что делает целесообразным в этом издании хотя бы в самых общих чертах представить основы права Европейского Союза<sup>81</sup>.

Появление Европейского Союза – одно из центральных событий XX в., ставшее результатом комплекса исторически и логически взаимосвязанных предпосылок. Это предпосылки в сфере экономики, политики, духовно-культурной жизни, идеологии. Они в разной степени характерны для всего мира, но наиболее ярко проявились в Европе.

Экономические предпосылки создания Европейского Союза заключаются в процессе глобализации хозяйственных связей, в результате которого происходит формирование международного рынка и его главных составляющих: транснациональных корпораций, международной кооперации и разделения труда, зарубежных инвестиций капитала, миграции рабочей силы, интенсификации потоков информации и т. д. Движение в направлении большего экономического единства – общая историческая тенденция мирового, и особенно европейского, развития.

Огромное значение для становления Европейского Союза и формирования его права имеет общая правовая и конституционная культура, испытавшая на себе большое влияние римского права. Немаловажную роль в этих процессах сыграла практика многочисленных взаимозаимствований юридических достижений и политико-правовых институтов различных европейских стран друг у друга (рецепции). Это привело к появлению не только относительной базовой однородности европейского правового пространства, но и к созданию благоприятных условий для дальнейших процессов сближения и приведения к единообразию правовых норм и институтов в рамках Европейских сообществ и Союза.

Для своего триумфа европейская идея сначала должна была появиться на свет, затем концептуально выкристаллизоваться, приобрести форму стройной научно обоснованной теории, а для того, чтобы быть реализованной, необходимо, чтобы она овладела общественными массами, которые и делают историю. Кроме того, идея европейского единства исторически развивается не сама по себе, а в едином комплексе с многообразием существующих в мире взаимосвязанных идей, теорий, концепций и идеалов, которые вместе формируют жизнеспособную идеологию такого принципиально нового образования, как Европейский Союз, а также

и всего ускоренно развивающегося сегодня интеграционного права. Эта идеология с неизбежностью меняется и развивается в соприкосновении с практикой в ходе ее реализации.

Основной составляющей европейской идеологии, иначе называемой панъевропейской, явилась совокупность концепций добровольного объединения народов Европы в единую политическую организацию.

Несмотря на все разнообразие этнонациональных особенностей народов, населяющих Европу, в конечном итоге их объединяют общие культурные, этические и религиозные основы жизни, совместное многовековое историческое развитие и взаимодействие в рамках единой культурно-цивилизационной системы.

Исторически первым проектом реализации европейской идеи было предложение образовать в Европе «Христианскую республику», выдвинутое в 1306 г. юристом, легатом короля Франции Филиппа Красивого, Пьером Дюбуа. Среди проектов консолидации феодальной Европы большое значение имела программа короля Богемии Иржи Подебрада (1420–1471), который не только предлагал объединиться, но и непосредственно агитировал европейские царствующие дома предпринимать в этом направлении конкретные шаги.

В политическом плане объединенная Европа в значительной степени виделась как средство защиты от крупного потенциального агрессора, с которым разрозненные мелкие государства самостоятельно справиться не смогли бы. В Средние века и первый период Нового времени таковым считалась Османская империя, на борьбу с которой был нацелен выдвинутый французским герцогом Сюлли в 1639 г. «Большой проект», предусматривавший учреждение Федерации европейских государств.

Национальные суверенитеты и узкоэгоистические интересы отдельных стран Европы, мощь которых исторически менялась, были постоянными причинами конфликтов и войн на нашем континенте. Поэтому великий Иммануил Кант (1724–1804) высказывал идею устранения самих условий для войн и конфликтов путем преобразования Европы национальных государств в целостную европейскую федерацию, обеспечивающую мир и безопасность на континенте.

Неоднократно выдвигались идеи объединения европейцев на религиозной (христианской) основе. Так, еще в 1815 г. в документах Священного Союза, созданного по инициативе российского императора Александра I, народы стран-участниц рассматривались как «члены единого народа христианского».

Постоянно появлялись предложения создать общеевропейские органы власти. Так, в 1693 г. англичанин У. Пенн призвал покончить с «мозаикой государств в Европе» и выдвинул идею созыва европейского парламента. Через столетие эта идея дополняется и вновь выдвигается его соотечественником, выдающимся философом и правоведом И. Бенхамом, который предложил создать не только единый парламент (Европейскую ассамблею), но и европейскую армию.

Еще более разработанный проект уже в начале XIX в. (1814 г.) выдвинул выдающимся французским социалистом-утопистом Анри Сен-Симоном. Его план политического объединения Европы предусматривал создание поста Евромонарха, образование европейского правительства, армии. Идеи Сен-Симона активно изучались в России петрашевцами, в частности в кружке Н. С. Кашкина (1840-е гг.), который переводил на русский язык и пропагандировал его труды.

В конце XIX в. план будущего политического союза предложил один из представителей науки международного права цивилизованных народов К. Блунтшли (Швейцария). В опубликованной в 1878 г. статье «Организация европейского союза государств» он предлагал учредить данный союз под управлением Федерального совета и Сената, избираемого непосредственным голосованием.

Приверженцами европейской идеи в Средние века были итальянский поэт Данте Алигьери, английский философ У. Оккам. В Новое время число сторонников этой идеи существенно выросло. К ним присоединились Вольтер, В. Гюго, Г. Лейбниц, Ж. Ж. Руссо и многие другие.

Также изменилась политическая основа и содержание инициатив: если в Средние века потребность объединения обосновывалась главным образом внешней угрозой, то в Новое время приоритетным стало прекращение войн на Европейском континенте. Проекты феодальной эпохи носили аристократический или монархический характер. В эпоху буржуазных революций по мере утверждения идей конституционализма принципы демократии начинают проникать и в планы устройства будущей «единой Европы», приобретая более конкретные очертания.

Наиболее крупный проект начала XX в. – это проект *Соединенных Штатов Европы* (СШЕ), появившийся перед Первой мировой войной. Он предлагал перестроить отношения между европейскими странами по образцу США. Этот проект остается в центре внимания и на последующих этапах развития европейской идеи.

Исторически Россия всегда была неотъемлемой частью Европы, заинтересованной в ее единстве и правовой однородности. Соответственно, европеизация традиционно была и остается сегодня одной из основных тенденций развития российского права.

В межвоенный период (1919–1939 гг.) произошло *организационное объединение*, институализация сторонников европейской идеи, до тех пор развивавшейся отдельными, изолированными друг от друга мыслителями.

Под руководством австрийского политика графа Куденхова-Калерги в 1923 г. был создан Панъевропейский союз, который пользовался активной поддержкой французского правительства и призывал в Панъевропейском манифесте 1924 г. к созданию Соединенных Штатов Европы.

Другим основателем Панъевропейского союза, видным французским государственным деятелем, Аристидом Брианом, в 1929 г. был выдвинут план построения СШЕ (так называемый план Бриана), в котором впервые четко определена основа объединения Европы на почве «федеративной связи» и «общего рынка» как экономического базиса, а не только в целях борьбы против «общего врага» или исключения внутренних конфликтов. Ключевыми целями этого плана был подъем экономики и повышение уровня жизни европейцев.

В период Второй мировой войны (1939–1945) европейская идея получила серьезный импульс для своего развития – сначала на почве объединения против фашизма, затем – при разработке планов послевоенного переустройства Европы.

*Именно в этот период европейская идея, которая родилась в умах единиц и сначала опиралась в основном на представителей элиты (политической, экономической, культурной), пропагандируется интеллигенцией, постепенно проникая в широкие массы населения.*

На основе предложенного в Декларации европейских движений Сопротивления в 1944 г. «федеративного союза» и даже проекта Конституции предлагалось создать единое правительство, ответственное перед народами (очевидно, через Европейский парламент), единую армию, подчиненную этому правительству, и верховный суд, «который будет рассматривать любые вопросы толкования федеральной конституции и разрешать возможные споры между государствами-членами или между государствами и федерацией».

После окончания Второй мировой войны интеграционный процесс в Европе приобрел более конкретные очертания. Этому способствовала, с одной стороны, возросшая популярность европейской идеи, а с другой – реальные проблемы Европы, которые дали импульс для политического объединения.

В 1946 г. британский премьер-министр У. Черчилль поддержал идею Соединенных Штатов Европы. В 1948 г. в Гааге состоялся Конгресс Европы, в результате которого в 1949 г.

образовался Совет Европы, который в качестве своей основной задачи взял на себя защиту прав человека.

К концу 1940-х гг. возникло понимание того, что *реальная интеграция в Европе возможна лишь при сочетании международно-правовых инструментов с государственно-правовыми*. Она должна основываться на добровольном ограничении суверенитета стран-участниц, объединении и передаче ими ряда функций наднациональному органу, действующему в общих интересах.

Основные черты этого нового подхода прозвучали 9 мая 1950 г. в заявлении министра иностранных дел Франции Робера Шумана (так называемая Декларация от 9 мая 1950 г.). Оно получило известность как «план Шумана», хотя на деле было разработано французским комиссаром по планированию Жаном Монне. Суть плана Монне – Шумана состояла в объединении и передаче всего франко-германского производства угля и стали под управление общего (наднационального) Верховного органа в рамках организации, открытой для других европейских стран.

Достижением плана явился разработанный Ж. Монне *коммунитарный метод*, состоящий из: 1) федеративной цели; 2) постепенности интеграционных процессов и их ориентированности на решение практических задач; 3) обеспечения «слияния неотъемлемых интересов» на основе прежде всего экономического объединения; 4) создание общих органов управления и уступка государствами-членами элементов своего суверенитета. Последнее положение было наиболее новым и конструктивным.

Именно на основании этого метода должен был появиться новый, наднациональный, уровень политической власти, цель которого – обеспечить «общее благо» объединившихся народов.

Реализация этого плана на практике началась с создания в 1951 г. Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), которому государства – члены передали компетенцию по управлению на наднациональном уровне общим рынком в сфере угольной и сталелитейной промышленности (в то время – важнейших отраслей хозяйства развитых стран).

Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (Договор о ЕОУС) был подписан в Париже 18 апреля 1951 г. и вступил в силу 23 июля 1952 г. Сторонами Парижского договора и, соответственно, государствами-членами ЕОУС, выступили 6 стран Западной Европы: Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция и ФРГ.

В экономической сфере был взят курс на слияние национальных экономик в общий рынок, который при учете предмета Парижского договора распространялся только на угледобывающий сектор промышленности и сталелитейное производство, другими словами, выступал как *общий рынок угля и стали*.

Парижский договор не только предусмотрел создание общего рынка и определил его гарантии (например, отмену таможенных пошлин и количественных ограничений на движение товаров). Правовой режим общего рынка угля и стали вместе с тем охватывал также централизованное регулирование важнейших направлений хозяйственной деятельности: инвестиций и финансовой помощи предприятиям (глава III Договора о ЕОУС), производства (глава IV), ценовой политики (глава V), охрану конкуренции (главы VI и VII) и т. д. Этим договором был создан как бы «пробный полигон» для обкатки ведущими государствами Европы основополагающих интеграционных идей на практике в двух сферах экономики.

Договор о ЕОУС оформил создание *общих органов власти*, для их обозначения был введен термин «институты».

Основным из них был *Верховный орган*, наделенный одновременно правотворческими и административными функциями.

Верховный орган состоял из девяти членов. Они были полностью независимыми от государств-членов, хотя и назначались национальными правительствами.

Другим важнейшим институтом был *Совмин* (полное наименование – Специальный совет министров). В отличие от Верховного органа, который выражал интересы ЕОУС, Совмин был образован в качестве органа выражения интересов государств-членов. Он состоял из представителей на уровне министров каждого из государств-членов (по одному от каждой страны) и наделялся сравнительно ограниченными полномочиями (в частности, лишь некоторые решения Верховного органа требовали согласия Совмина).

Весьма узкими, в целом консультативными полномочиями располагал еще один представительный орган Сообщества по углю и стали – *Ассамблея*, состоявшая первоначально из делегатов национальных законодательных собраний.

Судебная власть ЕОУС концентрировалась в руках наднационального *Суда*, в который получили право направлять иски не только государства – члены, но и непосредственно частные лица (предприятия и их объединения).

Каждый из упомянутых институтов ЕОУС явился прообразом институтов других Сообществ, а теперь и Союза в целом: Совмин – Совета Европейского Союза, Верховный орган – Европейской комиссии, Ассамблея – Европейского парламента и Суд – Суда Европейских сообществ, а ныне – Союза.

Наднациональный институциональный механизм, созданный Договором о ЕОУС, в той или иной степени продолжает действовать и сегодня, но уже в качестве механизма политической власти Европейского Союза.

Образование Европейского объединения угля и стали заложило фундамент для интеграционных процессов и в юридической сфере, в области права. Начала формироваться принципиально новая правовая система – право Европейского Союза. Новые институты наделялись в целях регулирования общественных отношений, аналогично органам государственной власти, полномочиями *издавать нормативно-правовые и индивидуальные акты*.

Можно выделить три основные характеристики ЕОУС, с самого начала в корне отличавших эту организацию от других существовавших на тот момент международных организаций:

- как уже упоминалось выше, наднациональные органы ЕОУС могли издавать нормативно-правовые акты и обязывать своими решениями не только государства – члены и их частных лиц;
- наднациональные органы ЕОУС обладали фискальными полномочиями, в частности, по отношению к юридическим лицам государств-членов, нарушающим условия конкуренции на рынке угля и стали, они были правомочны применять штрафные санкции;
- ЕОУС обладал автономным бюджетом, формировавшимся преимущественно не из взносов государств-членов, а из системы собственных ресурсов.

Парижский договор 1951 г. был подписан сроком на 50 лет и 24 июля 2002 г., через 50 лет после вступления договора в силу, эта организация прекратила свое существование. Все ее полномочия перешли Европейскому сообществу, а после Лиссабонского договора 2007 г. – Европейскому Союзу.

Когда Парижский договор о ЕОУС 1951 г. доказал свою эффективность, был сделан следующий шаг в направлении экономической, политической и правовой интеграции государств Западной Европы, был сделан следующий: произошло распространение интеграции на всю экономику – была учреждена наднациональная организация с компетенцией, охватывающей всю экономическую сферу.

25 марта 1957 г. в Риме теми же шестью государствами был подписан Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, вступивший в силу (после завершения ратификации странами-подписантами) 1 января 1958 г.

Именно Договор о ЕЭС был призван перенести принципы, опробованные в ЕОУС, на все области экономики этих шести западноевропейских стран.

В экономической сфере предусматривалось создание *общего рынка*, который уже включал все отрасли народного хозяйства (за исключением угля и стали, которые продолжали регулироваться Парижским договором). Принимая во внимание серьезные масштабы преобразований, был определен переходный период в 12 лет, в течение которого принципы общего рынка должны были постепенно введены в действие.

Вместе с общим рынком к предметам ведения экономического Сообщества перешли подготовка и осуществление общей политики в разных сферах экономической жизни: общей аграрной, транспортной политики и т. д. (ст. 3).

В политической сфере для регулирования общего рынка и проведения общей политики были созданы *институты ЕЭС*. В основу институционального механизма ЕЭС были положены принципы, существовавшие в механизме ЕОУС. При этом были сделаны некоторые существенные изменения.

Во-первых, главным законодательным (правотворческим) институтом ЕЭС стал *Совет*, состоящий, как и Совмин ЕОУС, из представителей правительств государств-членов.

Во-вторых, формировавшаяся по подобию Верховного органа, *Комиссия* была наделена преимущественно исполнительными полномочиями. Вместе с тем Договор о ЕЭС полностью сохранил правило о независимости членов Комиссии от своих или других государств-членов.

Положение остальных двух институтов ЕЭС – *Ассамблеи* и *Суда* – не претерпело принципиальных изменений по сравнению с аналогичными структурами ЕОУС.

В юридической сфере Договор о ЕЭС открыл путь для дальнейшего наднационального правотворчества институтов Сообщества посредством нормативных актов, судебных прецедентов и международных договоров с третьими государствами и другими международными организациями.

Маастрихтский договор 1992 г. переименовал организацию Европейское экономическое сообщество в Европейское сообщество (ЕС). Однако это событие стало не просто «сменой вывески». Деятельность организации на протяжении ее существования видоизменялась благодаря специфическому механизму подразумеваемых полномочий и изменениям учредительного договора в сторону расширения сфер и предметов ведения наднациональных структур. Таким образом, к началу 1990-х гг. ЕЭС занималась не только экономическими вопросами, а название организации перестало отвечать назначению ее функций.

С момента вступления в силу Маастрихтского договора 1 ноября 1993 г. изменилось название и самого учредительного документа Европейского сообщества, – Договор, учреждающий Европейское сообщество.

Одновременно с Европейским экономическим сообществом в 1957 г. теми же шестью государствами было создано еще одно интеграционное объединение – Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). Нормативные положения двух Римских договоров чрезвычайно схожи и носят идентичный характер. В частности, это касается норм относительно институтов Евратома (Совет, Комиссия, Ассамблея и Суд), которые являлись общими для всех сообществ, а также видов и порядка издания ими правовых актов.

Отличия присутствуют главным образом в экономической сфере. Евратом аналогично ЕОУС – организация специальной компетенции («секторное» Сообщество).

Ключевым звеном Евратома является не столько общий рынок по атомной энергии, хотя он тоже был создан, сколько вопросы научных исследований и промышленного использования ядерной энергии, которым посвящено большинство норм учредительного договора. Деятельность Евратома охватывает использование энергии атома только в мирных целях.

Таким образом, в 1950-е гг. были учреждены три Европейских сообщества общеэкономической (ЕЭС) и специальной компетенции (ЕОУС и Евратом), которые позднее, уже в 1990-е гг., стали первой опорой Европейского Союза.

Поскольку три Европейских сообщества включали одни и те же страны и ставили перед собой одинаковые цели, было решено объединить руководящие органы ЕЭС, ЕОУС и Евратома в единую систему:

- на основании *Конвенции о некоторых общих институтах* (подписана и вступила в силу вместе с договорами о ЕЭС и Евратоме) стали функционировать Ассамблея Европейских сообществ (ныне Европейский парламент) и Суд Европейских сообществ (ныне Суд Европейского Союза);
- в соответствии с *Договором о слиянии от 8 апреля 1965 г.* приступила к работе Комиссия Европейских сообществ (Европейская комиссия) и Совет Европейских сообществ (ныне – Совет Европейского Союза)<sup>82</sup>.

Указанный договор вступил в силу 1 июля 1967 г., и с этого момента произошло фактическое слияние трех Европейских сообществ в одну политическую организацию, управляемую единым институциональным механизмом: Ассамблея (Европейский парламент), Совет, Комиссия и Суд. Позднее к числу институтов добавилась Счетная палата.

На рубеже 1960-1970-х гг. члены Европейских сообществ пришли к выводу о необходимости распространить процесс интеграции на другие сферы общественной жизни – внешне-политическую и правоохранительную:

- в целях выработки «европейской внешней политики» в 1970 г. совместным решением министров иностранных дел государств-членов было создано *Европейское политическое сотрудничество (ЕПС)*.

Европейское политическое сотрудничество объединяло те же страны, что и Европейские сообщества, но на деле являлось обособленной структурой с собственными механизмами принятия решений. Оно послужило прообразом общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза (см. ниже);

- в 1975 г. была создана «группа Trevi» в составе министров внутренних дел стран Сообществ (от *франц.*: Terrorisme, radicalisme, extremismisme et violence internationale)<sup>83</sup>, положившая начало сотрудничеству государств-членов в области охраны правопорядка и борьбы с преступностью.

Несколько позже, в 1977 г., Президент Франции В. Жискард д'Эстен выдвинул план создания «европейского уголовно-правового пространства», однако в тот период он не был реализован (как и проект Европейского уголовного суда, предложенный Францией в 1982 г.)<sup>84</sup>.

В связи с изменением экономических и общественно-политических реалий Европы в 1986 г. была проведена крупномасштабная реформа правовых устоев Сообществ, выразившаяся в принятии *Единого европейского акта (ЕЕА)*.

Единый европейский акт (по форме – договор) вступил в силу 1 июля 1987 г.

ЕЕА не создавал новых организаций. Будучи «ревизионным» договором, он вносил многочисленные поправки в учредительные документы Сообществ, прежде всего в Договор о ЕЭС. В частности, Единым европейским актом была расширена предметная компетенция Сообществ, проведена реформа институционального механизма, установлена окончательная дата создания единого «внутреннего рынка» (1 января 1993 г.).

В отдельном разделе ЕЕА юридически закрепил правовой режим Европейского политического сотрудничества (сотрудничества государств-членов в сфере внешней политики). Он также наметил дальнейшие шаги в целях объединения существовавших интеграционных структур в единую политическую организацию – Европейский Союз.

*Договор о Европейском Союзе* был подписан 7 февраля 1992 г. в г. Маастрихт (Нидерланды) и вступил в силу 1 ноября 1993 г.

Он консолидировал три сложившиеся ранее сферы интеграции (экономическую, внешне-политическую и правоохранительную) в единое экономико-политико-правовое образова-

ние, «которое имеет своей задачей организовать на основе сплоченности и солидарности отношения между государствами-членами и между их народами» (ст. 1 Договора о Европейском Союзе).

После создания Европейского Союза граждане государств-членов приобрели дополнительно «европейское» гражданство (гражданство Союза), а институты Европейских сообществ отныне выступают как институты Союза в целом. Статус института был предоставлен Счетной палате, а законодательные полномочия Европейского парламента существенно расширены.

Принципиальное значение также имели нормы Маастрихтского договора о переходе государств-членов к экономическому и валютному союзу, включая единую валюту.

Поэтапный характер формирования Европейского Союза отразился на внутреннем устройстве этой организации. Первоначально Европейский Союз не обладал единой правосубъектностью и включал три структурных компонента, каждый со своим автономным порядком. В научной литературе и нередко в официальных документах, эти компоненты именовались опорами Союза (англ. pillar; франц. pilier; нем. Säule).

*I опора – Европейские сообщества*, созданные в 1950-е гг. и сохранявшиеся после учреждения Союза вплоть до вступления в силу 1 декабря 2009 г. Лиссабонского договора. В соответствии с прежней редакцией Маастрихтского договора все три Европейских сообщества включались в ЕС – Европейское сообщество, Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом), Европейское объединение угля и стали (ЕОУС).

Следовательно, Европейский Союз как целое имел в качестве первой опоры три другие организации (сообщества), каждая из которых обладала собственным учредительным договором. С прекращением в 2002 г. срока деятельности ЕОУС осталось два сообщества.

*II опора – общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ)*, наследница созданного в 1970 г. Европейского политического сотрудничества.

*III опора – сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО)* – в рамках которой Союз занимался координацией мероприятий государств-членов в области борьбы с преступностью<sup>85</sup>.

Хотя Союз и был разделен на три части (опоры), он имеет *единые руководящие органы (институты), единое гражданство и единый состав государств-членов*. Каждая страна, вступающая в Союз, автоматически становилась членом Европейских сообществ, а также участницей двух других опор.

Заключение Договора о Европейском Союзе не завершило развитие интеграционного процесса в Европе. В конце XX – начале XXI в. состоялись еще две реформы правовых устоев Союза, призванных подготовить его к функционированию в расширенном составе (присоединение в 2004 и 2007 гг. 13 стран Восточной Европы и Средиземноморья) – *Амстердамский и Ниццкий договоры*:

- Амстердамский договор был подписан 2 октября 1997 г. и вступил в силу 1 мая 1999 г.;
- Ниццкий договор подписан 26 февраля 2001 г. и действует с 1 февраля 2003 г.

Так же, как и Единый европейский акт 1986 г., Амстердамский и Ниццкий договоры не создали новых организаций, а внесли изменения и дополнения в существовавшие учредительные документы Союза (Договор о Европейском Союзе и договоры об учреждении Европейских сообществ, которые остались в силе).

Важным достижением Европейского Союза в рассматриваемый период стало принятие им собственного «билля о правах» – Хартии Европейского Союза об основных правах, подписанной и торжественно провозглашенной 7 декабря 2000 г.

Быстрый рост членов Союза, увеличение его экономической и политической роли в мире, расширение сфер правового регулирования с неизбежностью поставили на повестку дня вопрос кардинальной реформы всего права ЕС. Эту реформу предполагалось воплотить в жизнь в форме Конституции Европейского Союза. Она должна была упростить внутреннее

устройство Союза, существенно усилить наднациональные, государствовподобные черты Европейского Союза и обеспечить эффективное функционирование обновленного Союза из 27 (ныне 28) стран. После 2,5 лет напряженной подготовки – в июне 2004 г. – этот уникальный документ был подготовлен и подписан руководителями государств, после чего следовал процесс ратификации. 18 государств ратифицировали Конституцию для Европы, но весной 2005 г. отрицательные результаты референдумов во Франции и Голландии прервали этот процесс.

После двухлетнего «периода размышления» руководство Союза решило подменить конституцию внесением в существующие учредительные договоры основных (утверждают, что до 90 %) положений конституции в форме обычных поправок, принимаемых по упрощенной процедуре. Положения, внешне похожие на явно государственные черты (сами слова «конституция», «гимн», «флаг», «девиз», понятие закона, должность министра иностранных дел и т. д.), были изъяты из нового договора. Он был подписан в Лиссабоне в 2007 г. и 1 декабря 2009 г. (после повторного референдума в Ирландии) вступил в силу и получил название *Лиссабонского договора*, или Договора о реформе.

В результате принятия Лиссабонского договора вместо единого текста конституции получилась «трединая конституция», выполняющая в основном те же функции, что и обычный основной закон государства. Так «мини-договор» представленный обновленный Договор о Европейском Союзе содержит наиболее общие положения и принципы.

Он дополняется детальным и объемным Договором о функционировании Европейского Союза (измененным Договором о Европейском Сообществе).

Третьим элементом этого конституционного по сути и функциям договора стала Хартия Европейского Союза об основных правах 2000 г., признанная имеющей равную юридическую силу, что и два вышеупомянутых основополагающих договора.

Основными результатами Лиссабонского договора стали:

Упрощение внутреннего устройства Европейского Союза за счет устранения прежнего деления на «опоры», упразднения Европейских сообществ, наделения Союза обновленной, более четко очерченной единой компетенцией и правосубъектностью. (Евратом продолжит существование в качестве формально самостоятельной организации в составе тех же государств, со своим учредительным договором и под руководством общих институтов ЕС.)

Повышение эффективности организационного механизма и демократизация Европейского Союза за счет более широкого применения метода квалифицированного большинства, усиления европейского парламента, укрепления демократических принципов и придания Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г. обязательной юридической силы.

Изменение системы правовых актов Союза с целью их оптимизации в форме разделения их на «законодательные и незаконодательные акты» в зависимости от процедуры принятия и приведения их к единообразию в различных сферах компетенции.

Создание новых органов и должностных лиц для усовершенствования деятельности ЕС: Европейского Совета и его постоянного Председателя, Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности, Европейской прокуратуры.

Предоставление государствам-членам права добровольного выхода из состава Союза и установление «привилегированных отношений» с соседними странами.

На фоне резко обострившегося в последние годы финансово-экономического кризиса Европейский Союз сосредоточил свои усилия на укреплении правового регулирования единой валюты евро, налоговой системы, вопросов сотрудничества, координации и солидарности государств-членов в преодолении трудностей развития.

Весь период развития Европейского Союза наблюдалось последовательное расширение этой организации:

- Бельгия, Люксембург, Италия, Нидерланды, Франция, ФРГ – «государства-основатели», начавшие в 1950-е гг. процесс строительства Союза;

- Великобритания, Дания, Ирландия (с 1973 г.);
- Греция (с 1981 г.);
- Испания, Португалия (с 1986 г.);
- Австрия, Финляндия, Швеция (с 1995 г.);
- Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония (с 1 мая 2004 г.);
- Болгария и Румыния (с 1 января 2007 г.);
- Хорватия (вступила в ЕС 1 июля 2013 г.).

*Государствами-кандидатами* на вступление в Европейский Союз являются Исландия, Македония, Сербия, Черногория и Турция (которая впервые обратилась по этому вопросу еще в 1959 г.). Албания и Босния и Герцеговина также подали заявки о приеме в ЕС. В начале 2003 г. руководители государств-членов Европейского Союза на встрече в верхах в Афинах заявили о готовности в будущем принять в состав Союза страны Балканского полуострова.

За время развития права Европейского Союза в нем сформировалась развитая и взаимосвязанная система субъектов этого права. В этом качестве выступают носители прав и обязанностей, установленных нормами данной правовой системы.

Основными субъектами права Европейского Союза являются:

1) *физические лица*:

• граждане Союза, в качестве которых автоматически признаются граждане всех его государств-членов;

• иностранные граждане, т. е. граждане третьих стран;

• апатриды (лица без гражданства);

2) *юридические лица*:

• юридические лица, созданные в соответствии с законодательством государств-членов;

• европейские юридические лица (организации, учреждаемые согласно законодательству

Союза);

• иностранные юридические лица, осуществляющие свою деятельность в пределах Союза;

3) *государства*:

• государства – члены Союза;

• иностранные государства или третьи страны (государства, не входящие в состав Союза), в том числе и так называемые соседствующие государства;

4) *компетентные органы государств-членов* (правительства, парламенты, национальные суды, прокуратуры и т. д.);

5) *Европейский Союз в целом и его структурные подразделения*.

Исследование исторического развития права Европейского Союза позволяет нам сделать некоторые выводы.

Право Европейского Союза – самостоятельная и особая (наднациональная) правовая система, нормы которой интегрированы в национальное право государств-членов и регулируют посредством методов гармонизации и унификации развитие процессов комплексной интеграции между странами и народами, объединенными в государство-подобную организацию политической власти – Европейский Союз.

Право Европейского Союза является оформленным в юридических нормах результатом интеграции и одновременно правовым инструментом сознательного и целенаправленного развития интеграционных процессов.

Оно совмещает в себе черты и характеристики как международного права, так и национального права государств, но не сводится полностью ни к тому, ни к другому. Право Европейского Союза, создаваемое общими институтами, динамично расширяется, распространяя свое действие на всё новые сферы общественных отношений, ранее регулировавшиеся междуна-

родным правом и национальным правом государств-членов, приобретая при этом все большее своеобразие. В этой эволюции государствоподобная составляющая права Европейского Союза неуклонно усиливается. Следовательно, отделившись от международного права, право Союза не слилось полностью с внутригосударственным правом и выступает как самостоятельная правовая система со своими источниками, формами правотворчества и правоприменения, субъектами, специфическими методами, принципами, механизмами защиты юридических норм и т. д.

Организационную сущность права Союза составляет то, что его нормы создаются общими институтами и функционируют в рамках государствоподобной организации политической власти – Европейском Союзе.

В развитии права Европейского Союза наиболее отчетливо проявляется тенденция к добровольному ограничению государствами-членами своих суверенных прав и усилению государствоподобных характеристик Союза.

Право Европейского Союза, развиваясь на базе накопленных веками традиций и лучших правовых достижений передовых стран Европы, впитывает их в себя и приобретает принципиально новые качественные характеристики. Так, в частности, оно сочетает в себе черты континентальной и англосаксонской правовой системы и поэтому представляет собой синтез как Романо-германского, так и общего права. Возникающая в результате всех этих взаимодействий уникальная правовая система Европейского Союза будет с неизбежностью отличаться от составляющих и сплавленных вместе ее базовых компонентов и приобретает принципиально новые качества, многие из которых нам еще неизвестны.

## § 2. Организационный механизм

Интеграционный правопорядок Европейского Союза обеспечивается единым организационным (институциональным) механизмом, действующим в рамках компетенции, добровольно переданной ему государствами-членами и зафиксированной в учредительных документах.

Понятие «институт» Европейского Союза можно определить как составное и в то же время относительно обособленное подразделение аппарата Европейского Союза, которое участвует в осуществлении его задач и функций, действует от его имени и по его поручению, имеет соответствующую компетенцию и структуру, наделено установленным учредительными договорами и законодательством Союза объемом властных полномочий, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

В деятельности каждого из институтов Союза проявляются его специфические функции. Так, Европейский Совет, Совет, и Европейский парламент – представительные органы, в функциях которых преобладают правотворческие начала. Европейский Совет определяет стратегию развития Союза. Комиссия наделена прежде всего исполнительными функциями, хотя имеет большое влияние на законодательный процесс, поскольку является единственным органом, обладающим правом правотворческой инициативы и может издавать акты в рамках делегированного законодательства (с 2009 г. появился новый субъект законодательной инициативы – народная инициатива (1 млн граждан ЕС)). Суд выполняет задачу рассмотрения и разрешения споров, но при этом вносит большой вклад в развитие реально функционирующей нормативной базы. Счетная палата – это контрольная власть Европейского Союза, обеспечивающая проверку всех финансовых аспектов деятельности институтов Союза и других органов. Европейский центральный банк – возглавляет Европейскую систему центральных банков и регулирует использование единой валюты евро.

В результате деятельность институтов ЕС переплетается, взаимодополняет и взаимоконтролирует друг друга, отходя в этом от «классической» системы разделения властей.

Подобно всякому государству и любому объединению государств, созданному на основе международных договоров, Европейский Союз имеет собственную организационную структуру. Европейский Союз обладает единой и одновременно дифференцированной и разветвленной системой органов, осуществляющих различные функции. Организационный механизм Европейского Союза – это система институтов и других органов, посредством которых данная организация осуществляет свою компетенцию.

Руководящие органы, наделенные, как правило, властными полномочиями, именуется в праве Европейского Союза институтами. Именно на институты возложено осуществление задач Союза, именно в лице своих институтов Европейский Союз реализует те суверенные права, которые были делегированы ему государствами-членами.

Институтов у Европейского Союза 7: Европейский парламент, Европейский Совет, Совет, Европейская Комиссия, Суд Европейского Союза, Европейский центральный банк, Счетная палата (ст. 13 ДЕС).

Институты образуют центр, ядро организационного механизма Европейского Союза. Остальные его элементы, гораздо более многочисленные, обозначаются в праве Европейского Союза термином «орган».

Институты – это верховные, главные, основные органы Союза. Качественным отличием институтов от других органов Союза является наличие в компетенции институтов публично-властных полномочий. Основные решения Союза принимаются институтами. Каждый из институтов выполняет свои собственные функции и обладает для этого специфической внутренней организацией.

На деле, конечно, каждый институт одновременно выступает в качестве органа Союза. Но обратное уже не будет верным: институтов как руководящих органов 7 количество же «просто» органов в зависимости от способа подсчета можно измерить сотнями.

В этой связи с учетом теоретических, а равно практических соображений приведенную выше нормативную характеристику структуры организационного механизма Союза можно несколько изменить: институты и другие органы. Первые – центральное звено, вторые часто носят вспомогательный и/или консультативный характер.

В соответствии с Лиссабонским договором организационный механизм приобрел трехуровневый характер. Наряду с «институтами», другими «органами», осуществляющими вспомогательные (Экономический и социальный комитет, Комитет регионов, Омбудсман и т. д.) впервые выделены в отдельную категорию «учреждения Союза». Таковыми признаются инстанции, наделяемые статусом юридического лица. Они призваны осуществлять специальные задачи экспертного, финансового или технического характера в конкретных сферах деятельности Союза (например, Европол, Евроюст, Европейский инвестиционный банк, различные «европейские агентства»).

Европейскому Союзу – уникальному и чрезвычайно динамично развивающемуся государствовидному международному образованию интеграционного типа не вполне подходила рассчитанная на государство «классическая» система разделения властей. Поэтому им была создана гибкая и подвижная система элементов разделения и взаимодействия властей, не ставящая перед собой целью раз и навсегда их разделить или жестко закрепить их в определенной взаимной связи. Такая организация оптимально способствует достижению координации при постановке задач и обеспечению субординации при их осуществлении, что отражает специфический метод права Европейского Союза – метод скоординированной субординации.

Подобно коллективному главе Союза, Европейский Совет изначально призван разрабатывать и координировать стратегию развития Союза и всех составляющих его элементов.

С одной стороны, в явно ослабленную ограниченностью полномочий Европейского парламента законодательную власть вторгается Комиссия, являющаяся основным (наряду с народной инициативой) источником законодательной инициативы и издающая акты в порядке

делегированного законодательства, а с другой – «жесткость» конституирующих Союз актов несколько уравновешивается влиянием на нее вырабатываемого Судом прецедентного права и толкования им норм права Европейского Союза.

Совет, будучи органом законодательной власти, состоит из министров – членов исполнительной власти. Наделение Совета характерными для суда полномочиями по наложению штрафов и передача ряда законодательных функций Европейскому центральному банку (в сложнейший период введения единой валюты евро) также отличают организацию власти в Союзе от классической схемы.

В ходе развития Европейского Союза дальнейшие подвижки в системе элементов разделения и взаимодействия властей неизбежны.

### § 3. Источники

Под источниками права понимается внешнее выражение права, формы закрепления уполномоченными на то органами соответствующих правил поведения. Формы права Европейского Союза образуют целостную систему источников с присущей для нее иерархией правовых актов.

Система источников права Европейского Союза включает в себя *три группы актов* – акты *первичного права*, акты *вторичного права* и *прецедентное право*.

К актам *первичного права* относятся все учредительные договоры Европейского Союза. По своей юридической природе акты первичного права являются международными договорами. Нормы актов первичного права обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим нормам Европейского Союза, содержащимся в актах вторичного права.

К актам *вторичного права* относятся акты, издаваемые институтами Союза, а также все другие акты, принимаемые на основе учредительных договоров. Вторичное право включает прежде всего нормативные акты, а также индивидуальные акты, рекомендательные акты, юрисдикционные акты, акты о координации, акты *suī generis* (особого рода), а также международные документы.

*Прецедентное право* занимает как бы промежуточное положение между первичным и вторичным правом. Так как оно создается Судом ЕС – одним из институтов Союза, формально его можно было бы отнести к вторичному праву. Однако решения Суда зачастую развивают и конкретизируют положения первичного права и могут привести к отмене источников вторичного права. То есть в иерархии норм они нередко оказываются выше источников вторичного права, как, например, фундаментальные решения, обеспечивающие верховенство и прямое действие права Европейского Союза.

Сочетание первичного, вторичного и прецедентного права демонстрирует соединение в системе источников права подходов, характерных для континентальной и англосаксонской правовых систем.

#### **Учредительные акты Европейского союза и первичное право ЕС.**

Особенностью Европейского Союза является то, что в его основе лежат несколько международных договоров учредительного характера.

В первую очередь это Римский договор или Договор о функционировании ЕС 1957 г., Договор, учреждающий Евратом, 1957 г., Маастрихтский договор о Европейском Союзе 1992 г., так называемые учредительные договоры в узком смысле. Данные договоры носят «конституирующий» характер для Европейского Союза. Кроме того, к первичному праву «в узком смысле» необходимо отнести Хартию Европейского Союза об основных правах 2000 г., которой Лиссабонский договор придал такую же юридическую силу, как и договорам о Европейском Союзе и о функционировании Европейского Союза.

К «учредительным договорам в широком смысле» обычно относят все перечисленные выше акты, а также международные договоры, изменяющие и дополняющие их: Бюджетный договор 1970 г., Бюджетный договор 1974 г., Единый европейский акт 1986 г., Амстердамский договор об изменении Договора о Европейском Союзе, договоров, учреждающих европейские сообщества и ряд связанных с ними актов, 1997 г. и Ниццкий договор 2001 г., Лиссабонский договор 2007 г. К такого рода актам можно отнести все договоры о присоединении, а также Акт о выборах представителей в Европейский парламент всеобщим прямым голосованием 1976 г. и Решение о собственных ресурсах 2000 г.

Со вступлением в силу Лиссабонского договора была «повышена в ранге» и заняла равное место с Договорами (о Европейском Союзе и его функционировании) в системе источников первичного права Хартия Европейского Союза об основных правах 2000 г., бывшая до этого совместным актом Парламента, Совета и Комиссии, т. е. источником вторичного права.

В целях упрощения, кодификации и консолидации первичного права Союза был подготовлен и подписан проект договора, устанавливающего Конституцию для Европы (2004 г.), однако он не был ратифицирован по причине отрицательных референдумов во Франции и Нидерландах.

Около 90 % основного содержания Конституции было перенесено в Лиссабонский договор 2007 г. Его основу составляет двуединый учредительный документ: Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза (ранее – договор о Европейском сообществе). Такую же юридическую силу, что и договоры, имеет Хартия Европейского Союза об основных правах 2000 г.

Лиссабонский договор вступил в силу 1 декабря 2009 г.

### **Вторичное право Европейского союза.**

Вторичное право ЕС – система источников права ЕС, состоящая из актов, принимаемых институтами и органами Союза на основании и во исполнение актов первичного права ЕС.

Правовые акты институтов, органов и учреждений Союза делятся на несколько групп.

Правовые акты Союза – акты, издаваемые институтами Союза в формах, предусмотренных ст. 288 ДФЕС:

- регламент – является важнейшим по своей юридической силе среди актов вторичного права (*reglement* (франц.), *Verordnung* (нем.), *regulation* (англ.)).

*Регламент* обладает тремя юридическими свойствами, отличающими его от других актов вторичного права и ставящих его на самое высокое место в иерархии источников вторичного права Союза. Регламент содержит нормы права, носит обязательный характер, имеет прямое действие на всей территории Европейского Союза. Регламент является актом унификации законодательства государств-членов и обладает в государствах-членах силой закона.

*Метод унификации* предполагает издание Союзом нормативного акта прямого действия, который «замещает», «становится на место» актов внутригосударственного права, ранее регулировавшую определенную область общественных отношений. Иными словами, унификация предполагает создание единообразного правового режима в соответствующей области отношений. Вместо различных законов и подзаконных актов, действовавших в государствах-членах, отныне действует один акт – регламент.

Директива занимает следующую по значению позицию в иерархии источников вторичного права Европейского Союза (*directive* (франц.), *Richtlinie* (нем.), *directive* (англ.)).

Директива носит обязательный характер, содержит «модельные» нормы права, которые нуждаются в трансформации в национальное законодательство государств-членов. Выбор же форм и методов такой трансформации остается за самими государствами-членами. Для трансформации директивы предоставляется определенный срок. Если государство-член просрочит трансформацию директивы, то конкретная директива получает частичное прямое применение

в соответствии с прецедентным правом<sup>86</sup>. Директива является актом гармонизации законодательства государств-членов.

Гармонизация имеет своей целью установление схожих правовых норм, регулирующих определенные отношения в государствах – членах ЕС. В отличие от унификации гармонизация более мягкий, более гибкий метод. Суть гармонизации заключается в установлении в ЕС общих правил, направленных на сближение положений законодательных и иных нормативных актов государств-членов в определенной области.

Решение – юридически обязательный акт институтов ЕС, обязательный в отношении тех субъектов права ЕС, на которое направлено.

Рекомендация является формой для выдвижения не имеющих обязательной силы предложений и пожеланий в адрес государств-членов и других субъектов права ЕС. Они рассматриваются в качестве источников «мягкого права», значение которого возрастает.

Заключение обычно выражает официальную позицию определенного института или органа ЕС по конкретному вопросу.

*Законодательные акты* представляют собой юридически обязательные акты Союза, издаваемые Европейским парламентом и/или Советом в соответствии с законодательной процедурой, обычной или специальной (ст. 289 ДФЕС):

- регламент Европейского парламента и/или Совета;
- директива Европейского парламента и/или Совета;
- решение Европейского парламента и/или Совета;

*Незаконодательные акты* – это правовые акты Союза, для издания которых договорами не предусмотрена законодательная процедура. К ним относятся регламенты, директивы и решения (кроме аналогичных актов, принимаемых в качестве законодательных актов), а также рекомендации и заключения.

*Делегированные акты* – юридически обязательные акты Союза, издаваемые Европейской комиссией на основании полномочий, делегированных ей законодательными актами (ст. 290 ДФЕС). К ним относятся:

- делегированный регламент Комиссии;
- делегированная директива Комиссии;
- делегированное решение Комиссии.

Исполнительные акты представляют собой юридически обязательные акты Союза, издаваемые Комиссией или Советом на основании предоставленных им полномочий (ст. 291 ДФЕС). В их число входят:

- исполнительный регламент Комиссии или Совета;
- исполнительная директива Комиссии или Совета;
- исполнительное решение Комиссии или Совета.

Другие незаконодательные акты: правовые акты Союза, не относящиеся к вышеперечисленным актам:

- регламент (кроме вышеперечисленных актов);
- директива (кроме вышеперечисленных актов);
- решение (кроме вышеперечисленных актов).

К источникам права ЕС относятся и иные акты институтов, органов и учреждений Союза: акты институтов Союза в форме, не предусмотренной ст. 288 ДФЕС, и акты иных чем институты органов и учреждений Союза (перечень не исчерпывающий):

- решение *sui generis*;
- внутренний регламент/правила процедуры;
- резолюция;
- декларация;
- кодекс поведения;

- заключения Европейского Совета или Совета;
- ориентиры ЕЦБ;
- белая/зеленая книги Комиссии;
- межинституциональное соглашение;
- и др.

**Прецедентное право европейского союза или case law.** К такого рода источникам относятся решения Суда и решения Трибунала, а также решения специализированных трибуналов.

Прецедентное право составляют отдельную категорию источников права Европейского Союза. По своей юридической силе источники прецедентного права занимают промежуточное положение в иерархии источников права Союза. Прецедентное право, как правило, дополняет и развивает положения учредительных договоров, но не может их отменять. Нормы вторичного права не только дополняются прецедентами, но и изменяются и отменяются решениями судов Европейского Союза. Прецедентное право как бы осуществляет «тонкую настройку» деятельности правовых механизмов на практике.

Установленные судами Союза правила играют роль прецедента или общеобязательного стандарта для национальных органов правосудия всех государств-членов. Суды Союза могут устанавливать на их основе новые принципы и нормы. С одной стороны, решения судов базируются на учредительных договорах. Но, с другой – толкование Договоров осуществляют Суд и Трибунал, которые могут признать недействительными акты вторичного права на основании противоречия их собственным решениям.

Источники прецедентного права Европейского Союза не являются общеобязательными. Решения Суда и решения Трибунала обязательны для сторон в деле, национальных судов и самих Суда и Трибунала в будущем. В то же время при необходимости Суд может отказаться от старого прецедента и обосновать диаметрально противоположное решение. Все органы государств-членов всех уровней и ветвей государственной власти обязаны обеспечивать выполнение решения Суда в сферах своих полномочий.

*Источники права ЕС отразили в себе специфическую правовую природу Европейского Союза. Она носит двойственный, а точнее, смешанный, гетерогенный характер.*

Преследуя идеалы создания наднационального государство-подобного образования, создатели первооснов Союза – Европейского объединения угля и стали, Евратома и Европейского (Экономического) сообщества – исторически избрали оправдавшие себя на практике известные им механизмы международного сотрудничества в форме международных организаций интеграционного типа с элементами наднациональности, которые, приспособившись к потребностям практической деятельности, стали усиливаться.

Они были учреждены на основе международных договоров между суверенными государствами, уступающими или ограничивающими, однако, в общих интересах определенные элементы своего суверенитета.

Эти исторически обоснованные черты международно-правовой организации, изменяясь в ходе постоянного и тесного взаимодействия с элементами государственности, всё еще достаточно явно присутствуют, хотя наднациональные элементы, по мере своего совершенствования и укоренения, всё более успешно заменяют международно-правовые механизмы и инструменты Европейского Союза, особенно ярко эти тенденции проявились со вступлением в силу Лиссабонского договора.

*К элементам государственности в праве Европейского Союза можно отнести следующее.*

Так, «конституционные» (конституирующие) Союз акты можно в определенной мере сопоставить с неписаной конституцией Великобритании или неcodифицированными консти-

туционными актами Швеции. Это прежде всего ДЕС и ДФЕС, а также имеющая такую же юридическую силу, как и эти договоры, Хартия ЕС об основных правах 2000 г.

Подобно государству, Союз обладает совокупной территорией с единой границей, общим визовым и таможенным режимом.

Население Союза составляет около 500 млн человек. В нем единое гражданство, имеющее дополнительный к национальному характер, а граждане имеют общий базовый правовой статус, подкрепленный помимо учредительных договоров Хартией Европейского Союза об основных правах 2000 г.

На территории Союза функционирует единый внутренний рынок, в котором реально обеспечена свобода движения товаров, услуг, капиталов, платежей, лиц и информации.

Этот рынок обслуживается общесоюзной валютой евро и единым Европейским центральным банком, обладающим независимостью и широкими полномочиями. Общий бюджет Союза формируется из собственных источников.

Управление Европейским Союзом осуществляется посредством единой наднациональной системой институтов и органов, решения которых обязательны для граждан, юридических лиц, государств-членов и их органов.

Европейский Союз создал свою уникальную наднациональную правовую систему, опирающуюся на принципы верховенства и прямого действия его собственных правовых норм.

В Союзе сложилась вполне скоординированная правоохранительная система, включающая в себя сотрудничество судов и полиций; Европол как координирующий полицейский орган; Евроюст как общий орган с функциями прокуратуры; согласованную наднациональную систему судебных органов.

Политическая жизнь в Союзе осуществляется с непосредственным участием общеевропейских политических партий.

Созданы союзные органы военного управления и формируются основы будущих вооруженных сил.

Компетенция Союза напоминает федеративную схему.

Сопоставление элементов международного и государствовподобного характера в праве Европейского Союза приводит к выводу, что усиливающиеся черты государственности в нем проявляются в наднациональной форме, как в рамках каждого конкретного института, так и в любой отрасли его права.

В результате творческой и направленной на максимальную эффективность работы уникального образования, которым является Европейский Союз, – «сплавления» международно-правовых и государствовподобных элементов – должно возникнуть качественно новое правовое явление, отличное от каждого из двух указанных исходных компонентов, но как явствует из сравнения схем, государствовподобных черт должно быть всё больше.

Из правовой природы Союза вытекают и методы правового регулирования в Европейском Союзе.

Поскольку право ЕС сформировалось на основе взаимовлияния и взаимопроникновения различных правовых систем, правовых семей, права разных государств (в том числе и бывших республик СССР и социалистических государств), в нем творчески переплетаются различные методы правового регулирования.

Прежде всего это методы, характерные для двух базовых для права Европейского Союза составляющих – международного права и государственного (конституционного) права. Так, для конституционного (и внутригосударственной системы) права более всего характерен *метод субординации*, или централизованное, имеющее свою иерархическую систему императивное регулирование.

Для международного права, с которого начиналось строительство ЕС, наоборот, характерен *метод координации* (согласования воле суверенных и равноправных субъектов между-

народного права), или децентрализованного, диспозитивного регулирования, основанного на признании «автономии» участников правоотношений.

И во внутригосударственной, и в международной правовой системах используются методы запрещения и дозволения.

За почти 60 лет существования в праве Европейского Союза сформировались свои собственные, специфические методы регулирования ускоренно развивающихся правоотношений. Более всего специфику Европейского права отражает возникший из соединения метода международного права – координации с методом государственного права – субординации. Сначала сохраняющие суверенитет государства координируют свои интересы и приходят к соглашению, а затем его строго выполняют, несут за это ответственность и подчиняются ими же добровольно созданным наднациональным органам, имеющим властные полномочия в договоренных сферах. Такой метод можно назвать *методом скоординированной субординации*.

И элементы субординации, и элементы координации заложены (несколько в разных пропорциях) в присущих праву Европейского Союза методах унификации (за счет использования более строго обязательных и похожих на внутригосударственные законы регламентах) и гармонизации (посредством применения более гибких, похожих на «основы законодательства» директив).

Стержнем, несущей конструкцией права ЕС являются *принципы права ЕС – исходные положения наиболее общего характера, определяющие смысл, содержание, реализацию и развитие всех остальных норм права ЕС*. Принципы права ЕС разделяются на функциональные и общие принципы права ЕС.

К *функциональным принципам* относятся принцип верховенства права ЕС и принцип прямого действия права ЕС. Эти принципы были выработаны практикой Суда путем толкования учредительных документов организации.

Принцип верховенства права ЕС означает приоритет норм права ЕС над нормами национального законодательства государств-членов, нормы национального права государств-членов не должны противоречить нормам права ЕС. Впервые этот принцип был сформулирован в Решении Суда по делу «Costa v. ENEL» в 1964 г.<sup>87</sup>

Принцип прямого действия права ЕС означает непосредственное применение права ЕС на территории государств-членов, действие норм права Союза без какой-либо трансформации в правопорядок государства-члена. Данный принцип был определен Судом в Решении по делу «Ван Генд эн Лоос» в 1963 г.<sup>88</sup>

К *числу общих принципов права ЕС* относятся принцип охраны прав и свобод личности, принцип правовой определенности, принцип пропорциональности, принцип недискриминации, принцип subsidiarity, а также ряд процессуальных принципов.

Лиссабонским договором в ст. 2 Договора о Европейском Союзе впервые включена новая правовая категория – «ценности Союза». Эти ценности представляют собой морально-нравственные начала европейской, а по своей природе и мировой цивилизации. Уважать и следовать им – долг и обязанность как ЕС в целом, так и каждого входящего в него государства. Это одновременно и непреходящее требование к каждому государству, вступающему в Союз. Неуважение к этим ценностям может повлечь применение к государству-нарушителю санкций в виде приостановления отдельных прав, связанных с членством в ЕС (ст. 7 Договора о Европейском Союзе). Это – самая серьезная санкция, которая может привести к исключению из ЕС.

К ценностям Союза относится человеческое достоинство, свобода, демократия, равенство, правовое государство, права человека (в том числе права меньшинств).

Для европейского права особое значение имеют «признаки нормативности, т. е. всеобщности правил, стандартов, ценностей, символов, прав и обязанностей, реализуемых людьми в

их практической деятельности и определяющих качественную специфику, своеобразие, самобытность крупномасштабных обществ, их духовный климат и историческое развитие»<sup>89</sup>.

Формирующиеся в Европейском Союзе ценностные системы, ценностные приверженности и ценностные критерии становятся важной составной частью процесса социального регулирования поведения индивидов на наднациональном уровне. Будучи легитимизированными в форме закона, они способствуют образованию прямых и обратных связей, обеспечивающих эффективность управления принципиально новым государствовподобным образованием политической власти на наднациональном уровне. При этом возникают не только моральные и этические ценности, но и ценности всех компонентов комплексной системы, представляющей собой Европейский Союз.

При рассмотрении понятия «ценности» в более широком значении этого слова несколько новое звучание приобретает классическое понятие «*acquis communautaires*», понимаемое обычно как правовые достижения (ценности) Сообщества. Эти ценностные правовые образцы бережно сохраняются, воспроизводятся и передаются, определяя стиль, характер и идеологию самостоятельной правовой системы, которую представляет собой современное европейское право. Оно предусматривает систему поддерживающих, координирующих и дополняющих мер, стимулирующих воспроизведение позитивных правовых образцов, а также разнообразные санкции за отклонение от них.

Система ценностей дополняется «характеристиками» качеств, которым должны отвечать все страны – участники Союза. В их число входят: плюрализм, недискриминация, толерантность, правосудие, солидарность, равенство женщин<sup>90</sup> и мужчин. Эти качественные «характеристики», отражающие уровень обеспечения прав и свобод человека в том или ином государстве, являются по сути своей продолжением или детализацией ценностей Союза. Сами же ценности представляют собой наиболее важные и обобщенные компоненты, составляющие и обеспечивающие права человека в их современном понимании.

Большое значение имеют цели создания Европейского Союза. Понятие «цели Европейского Союза» обозначает две группы положений: во-первых, цели создания; во-вторых, цели деятельности Союза.

*Цели создания* Европейского Союза отражают волю, стремления, ценности государств-членов и их народов, во имя которых они учредили организацию Европейский Союз и наделили ее властной компетенцией. Эти цели указаны в преамбуле учредительных договоров и включают в первую очередь решимость «перейти на новый этап в процессе европейской интеграции, начатом созданием Европейских сообществ» и желание «углубить солидарность между своими народами при уважении их истории, культуры и традиций».

На этой основе призваны осуществляться другие цели: дальнейшее развитие демократических и эффективных институтов; экономический и социальный прогресс и др.

Преамбулы учредительных договоров не являются сами по себе источниками правовых норм. Закрепленные в них положения не имеют юридически обязательного характера. Они приобретают таковой путем трансформации в цели деятельности Европейского Союза, которые содержатся в конкретных статьях основной части союзной «конституции».

Они также широко используются судами для телеологического (исходящего из целей) толкования положений права Европейского Союза.

*Цели деятельности* Европейского Союза представляют собой благоприятные изменения в общественной жизни, к которым должна стремиться данная организация при разработке и принятии правовых актов и других решений.

Общие цели деятельности Европейского Союза закреплены в ст. 3 его учредительного договора.

В зависимости от предмета данные цели могут носить общий характер, т. е. охватывать все направления деятельности Союза, и специальный, т. е. относиться к отдельным видам общественных отношений

Общие цели деятельности ЕС закреплены в ст. 3 ДЕС. Союз ставит перед собой 4 вида целей.

*Политические цели* – содействие миру, своим ценностям и благосостоянию народов.

*Социально-экономические и культурные цели* – Союз старается обеспечить устойчивое развитие Европы на основе сбалансированного экономического роста и стабильности цен, наличие высокой степени конкурентоспособной рыночной экономики, стремящейся к полной занятости и социальному прогрессу, а также высокий уровень охраны и улучшения качества окружающей среды. Он способствует техническому прогрессу.

Для реализации этих целей Союз создает внутренний рынок (пространство без внутренних границ, на котором обеспечивается свобода движения товаров, лиц, услуг и капиталов) и, кроме того, отдельно указывается создание экономического и валютного союза, денежной единицей которого является евро. Таким образом, внутренний рынок и единая валюта не выступают в качестве целей Союза, а являются средствами достижения его целей.

Помимо прочего Союз ставит перед собой целый комплекс общесоциальных целей: борьба с обездоленностью и дискриминацией, содействие социальной справедливости и социальной защите, равенству женщин и мужчин, солидарности поколений, охране прав ребенка.

В целом целью Союза является повышение благосостояния народов, входящих в эту организацию.

*Правоохранные цели* – Союз предлагает своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением.

*Внешилополитические цели* – в своих отношениях с миром Союз утверждает и продвигает свои ценности и интересы и содействует защите своих граждан. Союз способствует миру, безопасности, устойчивому развитию планеты, солидарности и взаимному уважению народов, свободной и справедливой торговле, искоренению бедности и защите прав человека, в том числе прав ребенка, а также неукоснительному соблюдению и развитию международного права, особенно принципов Устава Организации Объединенных Наций.

«Союз достигает свои цели надлежащими средствами в пределах компетенции, которая предоставлена ему в Договорах» (п. 6 ст. 3 ДЕС).

## § 4. Содержание

Европейская модель интеграции, получившая развитие в рамках Европейского Союза и других, созданных по его примеру региональных организаций, стремится к достижению солидарности между входящими в него членами на основе осуществления общей политики, введения единой валюты, формирования общих фондов для оказания помощи менее развитым странам и регионам или осуществления других мероприятий, которые относятся к позитивной интеграции. Негативная интеграция шире использовалась на начальных этапах развития ЕС, но по мере динамичного движения вперед она все более заменяется на позитивную интеграцию, опирающуюся на растущее взаимное доверие и обеспечивающую более эффективное и целенаправленное воздействие на общественно-экономические и особенно политические процессы.

Лиссабонский договор наделил Европейский Союз как субъект права единой правосубъектностью (ст. 47 ДЕС). Европейский Союз стал правопреемником Европейского сообщества

(абз. 3 ст. 1 ДЕС), а архаичная система опор Союза была ликвидирована<sup>91</sup>. В каждом из государств-членов Союз обладает максимально широкой правоспособностью, признаваемой национальными законодательствами за юридическими лицами (ст. 335 ДФЕС). Он может приобретать или отчуждать движимое и недвижимое имущество, выступать стороной в суде. С этой целью его представляет Комиссия. В свою очередь, на основании своей административной автономии каждый из институтов представляет Союз по вопросам, связанным с его функционированием.

На территории государств-членов Союз пользуется привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для выполнения его задач, согласно условиям, определенным в Протоколе о привилегиях и иммунитетах (ст. 343 ДФЕС).

Деликтоспособность ЕС определена абз. 1 и 2 ст. 340 ДФЕС. Договорная ответственность Союза регулируется правом, подлежащим применению по соответствующему договору. В области внедоговорной ответственности Европейский Союз, в соответствии с принципами, являющимися общими для правовых систем государств-членов, должен возмещать убытки, причиненные его институтами или сотрудниками при осуществлении своих функций.

Строго говоря, содержание права Европейского Союза – это те сферы общественной жизни, которые регулируются этой самостоятельной правовой системой, а также те полномочия, которыми обладают в этих сферах олицетворяющие Европейский Союз его институты, органы и учреждения. Оно, следовательно, предопределяется содержанием и природой компетенции этой специфической наднациональной организации политической власти.

Исходя из двойственной правовой природы Союза компетенция ЕС характеризуется чертами, характерными как для международной организации, так и для (федеративного) государства.

Изначально, подобно международным организациям, в соответствии с принципом предоставления полномочий (ст. 3, 5 Договора об учреждении ЕС) компетенция ЕС является производной от суверенных прав государств-членов, дающих в учредительных договорах Союзу полномочия действовать от их имени в определенных этими договорами сферах общественной жизни. Следовательно, она как бы ограничена рамками учредительных договоров. Строгие и четко сформулированные положения договоров ограничивают рамки компетенции Союза, а абстрактные – позволяют трактовать их весьма расширительно.

Подобно государству, компетенцию ЕС характеризует властность, поскольку институты Союза издадут в отношении государств и иных субъектов права ЕС общеобязательные нормы и индивидуальные предписания.

Категории компетенции, предусматривающие перечень исключительных полномочий Союза, перечень совместной компетенции ЕС и государств-членов, а также сферы поддерживающей компетенции Союза при предоставлении остаточной компетенции государствам-членам, также очень напоминают распределение компетенции в федеративных государствах.

Содержание компетенции ЕС, подобно государству, делится на внутреннюю и внешнюю компетенцию.

К внутренней компетенции ЕС (ст. 26—197 ДФЕС) относятся полномочия институтов Союза издавать правовые акты и предпринимать разнообразные действия в тех сферах общественных отношений, которые складываются между государствами, лицами и иными субъектами права ЕС внутри его территории. Это обширнейшая сфера, включающая такие важнейшие области, как внутренний рынок, свободное передвижение товаров, сельское хозяйство и рыболовство, свободное передвижение услуг и капиталов, пространство свободы, безопасности и правосудия, транспорт, общие правила конкуренции и т. д.

Предметами внешней компетенции Европейского Союза являются отношения ЕС с государствами, не являющимися его членами, и международными организациями. К ним относятся: внешнеполитическая деятельность Союза, общая торговая политика, сотрудничество

с третьими странами и гуманитарная помощь, ограничительные меры в отношении третьих стран, внешняя политика и политика безопасности и т. д.

*В системе предметов ведения ЕС можно выделить четыре основных компонента:*

- экономическое пространство;
- пространство свободы, безопасности и правосудия;
- общая оборонная политика;
- политика в области науки, образования и культуры.

Полномочия Европейского Союза, т. е. его права и обязанности по управлению подведомственными ЕС сферами общественной жизни, как и предметы ведения, могут быть представлены в определенной системе.

В зависимости от их характера и содержания система полномочий Европейского Союза представлена *5 основными элементами.*

*Законодательные полномочия ЕС* или полномочия по осуществлению правового регулирования общественных отношений посредством издания нормативных актов, реализуются прежде всего Европейским парламентом и Советом Европейского Союза. Правотворчество является основным направлением их деятельности при осуществлении законодательной функции.

Эти полномочия также осуществляет Европейская комиссия, которая является главным источником законодательных инициатив и издает акты делегированного законодательства. В сфере экономического и валютного союза законодательными полномочиями наделен также Европейский центральный банк. Практически вторгается в законодательную деятельность и дополняет ее прецедентное право Суда Европейского Союза.

*Финансовые полномочия ЕС* включают в себя полномочия по правовому регулированию доходов и расходов Союза. Они реализуются в форме принятия и исполнения Общего бюджета Европейского Союза. «Власть кошелька» осуществляют совместно два законодательных института Союза – Европейский парламент и Совет.

*Исполнительно-распорядительные полномочия* включают в себя полномочия по осуществлению текущего управления общественной жизнью. В ЕС эти полномочия прежде всего осуществляет Комиссия, которая традиционно рассматривается в качестве главного исполнительного органа Союза. Принятие ряда административных мер осуществляют и другие институты, органы и агентства ЕС (Совет, Европейский центральный банк и т. д.)

*Юрисдикционные полномочия* представляют собой полномочия по разрешению правовых споров, возникающих в ходе практического применения в жизни норм права ЕС. На уровне Европейского Союза эти полномочия осуществляет Суд Европейского Союза, который в соответствии с Лиссабонским договором состоит из Суда, Трибунала и специализированных трибуналов.

*Контрольные полномочия* – это полномочия по осуществлению проверки выполнения норм права ЕС и других решений Сообщества. Контрольную деятельность осуществляют практически все институты: Европейский парламент и Совет осуществляют контроль за Комиссией (с правом вынесения ей Парламентом вотума недоверия); суды ЕС при рассмотрении дел осуществляют судебный контроль; Комиссия ЕС в рамках осуществления своей исполнительной функции контролирует соблюдение законодательства ЕС государствами-членами и частными лицами, и т. д.

В организационном механизме ЕС имеются также специальные органы контроля, созданные по образцу тех, которые функционируют на государственном уровне. Это Счетная палата и Омбудсман Европейского Союза.

*Внешилополитические полномочия* – это полномочия по заключению международных договоров и осуществлению других мер в сфере отношений ЕС с третьими странами и международными организациями. Европейская комиссия осуществляет официальное представи-

тельство ЕС на международной арене и ведет переговоры по заключению международных соглашений. Определенные полномочия в этой сфере имеет и Совет, и Европейский парламент, и Европейский Совет, и Председатель Европейского Совета. Однако главным координатором внешней и оборонной политики Союза после Лиссабонского договора стал Высший представитель по иностранным делам и политике безопасности, возглавляющий соответствующее ведомство.

*Полномочия по принятию рекомендательных и поощрительных мер* представляют собой возможности выбора «мягких» способов управления посредством рекомендаций, субсидий и оказания различных форм помощи.

Как мы видим, сферы деятельности и полномочий Европейского Союза очень объемны и их сложно четко и однозначно ограничить.

Развитие интеграционных процессов обуславливает постепенное разрастание властной компетенции Европейского Союза. По общему правилу расширение компетенции осуществляется посредством внесения дополнений в его учредительные договоры. Однако существуют правовые механизмы расширения компетенции Союза, не требующие пересмотра учредительных документов.

Первый из них – подразумеваемые полномочия. В учредительных договорах невозможно было предусмотреть все случаи, которые могут потребовать вмешательства «европейских» институтов. Выход из этого затруднения был найден с помощью доктрины «подразумеваемых полномочий» заимствованной из конституционного права США (ст. 21, 114, 115 и 352 ДФЕС). Она предусматривает право принимать решения, в том числе нормативные акты, по тем вопросам общественной жизни, которые прямо не отнесены к ведению Европейского Союза учредительными договорами, но имеют существенное значение для реализации его целей и задач. Однако существует оговорка, что принимаемые таким образом меры не распространяются на сферу налогообложения, не могут содержать правил, касающихся свободного движения лиц и правового статуса наемных работников.

Другим средством расширения компетенции Союза является механизм продвинутого сотрудничества. Его возникновение обусловлено неоднородностью состава Европейского Союза, что порождает потребность ввести в его устройство и деятельность элементы дифференцированной интеграции. Суть метода дифференцированной интеграции проста: государства – члены (не менее 9), которые способны и желают быстрее двигаться вперед, могут это делать не дожидаясь остальных – путем делегирования Союзу дополнительной компетенции. Другие же государства, которые предпочитают остаться в стороне, не должны им в этом препятствовать и могут впоследствии к этому процессу присоединиться. Продвинутое сотрудничество может затрагивать только те сферы, которые отнесены к совместной компетенции Союза и государств-членов.

Эти механизмы позволяют расширять сферу компетенции Европейского Союза практически до универсальной.

Действительно, на всех этапах его истории объем компетенции Союза постоянно возрастал и продолжает увеличиваться в настоящее время. Европейское объединение угля и стали – первое из Сообществ, положенных в основу Союза – являлось организацией специальной компетенции, охватывавшей лишь две отрасли промышленности. После создания в 1957 г. Евратома и ЕЭС предметы ведения будущей первой опоры Союза были распространены на вопросы атомной энергии и всю экономическую систему.

Наконец, после заключения Договора о Европейском Союзе компетенция этой организации в целом (включая все три опоры) приобрела общий характер, т. е. охватывает уже практически все сферы общественной жизни. Полномочия Союза в конкретных областях, правда, нередко довольно сильно различаются. *Лиссабонский договор внес значительные изменения в сферу компетенции Союза: не стало трехопорной структуры (однако ОВПБ сохранило за*

*собой особый статус), более четко были определены сферы компетенции, особенно исключительной, расширились предметы ведения и возможности применения механизма продвинутого сотрудничества.*

В целом, правовое регулирование во всех отмеченных выше сферах в Европейском Союзе осуществляется за счет небольшого по объему блока учредительных договоров «конституционного» значения и уровня, обширного перечня актов, относящихся к области вторичного права (более 12 000 общим объемом свыше 100 000 страниц), практически бесчисленного числа документов, представляющих собой делегированное законодательство, и постоянно возрастающего количества судебных решений прецедентного характера.

Право Европейского Союза регулирует правовое положение этой интеграционной организации, его взаимодействие с международным и внутренним правом государств-членов, компетенцию этой организации политической власти, полномочия ее институтов и органов, а также взаимоотношения между ними и государствами-членами.

Оно определяет сами принципы этого права и его взаимодействие с населением, вопросы единого европейского гражданства и объема и обеспечения прав граждан.

Важнейшей и одной из первых функций права ЕС является правовое регулирование свободы передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов, являющихся базовыми принципами внутреннего рынка Союза, функционирование таможенного союза и общего таможенного тарифа ЕС. Посредством права Союза регулируются основы экономического и валютного союза и использование единой валюты евро. Оно четко регламентирует финансы и бюджет ЕС, вопросы банковского, страхового, биржевого и налогового права.

Правом ЕС разработано развитое антимонопольное законодательство и право конкуренции, а также весьма детализированное корпоративное право. Оно регулирует сельское хозяйство, вопросы экологии, энергетики, различные виды транспорта, электронную торговлю, информацию, функционирование сети Интернет.

Социально-культурная сфера права ЕС охватывает вопросы трудового права, культуры, науки, образования, интеллектуальной собственности.

Активно развивается правовое регулирование Шенгенского пространства, общая уголовная политика и законодательство ЕС в сфере борьбы с преступностью и международным терроризмом, вопросы уголовного и гражданского процесса, судебной деятельности.

Право Союза стремится добиться осуществления скоординированной общей внешней политики и политики безопасности, деятельности в космическом пространстве и многих других сферах жизни.

Описать и дать характеристику всего этого многообразия правовых актов практически во всех сферах общественной жизни в рамках задачи этого издания не представляется целесообразным – все это имеется в учебниках кафедры по праву Европейского Союза.

## Глава III

# ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ И ЕВРОПЕЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

### § 1. Общие положения

Основу дуалистического правопорядка Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) и Европейского экономического пространства (ЕЭП)<sup>92</sup> закладывают два международных договора – Конвенция об учреждении Европейской ассоциации свободной торговли 1960 г. и Соглашение о Европейском экономическом пространстве 1992 г.

Конвенция об учреждении Европейской ассоциации свободной торговли была подписана 4 января 1960 г. в Стокгольме. Первоначальными участниками Конвенции являлись семь государств – Австрия, Дания, Норвегия, Португалия, Швеция, Швейцария и Соединенное Королевство.

Все эти государства были членами другой европейской организации – Организации европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), созданной на основе так называемого Плана Маршалла, в рамках которой осуществлялись общие усилия государств Западной Европы по восстановлению их разрушенной экономики после Второй мировой войны. ОЕЭС к концу 1950-х гг. в целом выполнила свое предназначение и нуждалась в существенной реорганизации, которая и была проведена Конвенцией об Организации экономического сотрудничества и развития в конце 1960 г.

С другой стороны, в интенсификации нуждалась и экономическая жизнь западноевропейских государств. Курс, заданный Планом Маршалла и деятельностью ОЕЭС и направленный на интеграцию их экономик требовал логического продолжения. Ряд государств ОЕЭС учредили в 1950-е гг. для этих целей собственный механизм экономической интеграции в рамках Европейских сообществ. Однако другие государства не устраивал темп и характер экономической интеграции, предусмотренный Европейскими сообществами. Поэтому, семь вышеперечисленных европейских государств создали собственную интеграционную структуры в экономической сфере – Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ).

Разработка Конвенции, ее подписание и вступление в силу прошли в кратчайшие сроки. Решение о создании Ассоциации свободной торговли было принято представителями правительств семи стран на встречах в Осло в феврале 1959 г. и в Сальтсйобаден (пригороде Стокгольма) в июне 1959 г. Текст учредительного документа Организации был разработан к сентябрю того же года, а уже 20 ноября одобрен на правительственной конференции государств в Стокгольме. В январе 1960 г. состоялось подписание Конвенции, которая вступила в силу 3 мая 1960 г.

Конвенция 1960 г. определила задачи новой Организации:

- содействие непрерывному росту экономической активности, обеспечению занятости, повышению производительности, рациональному использованию ресурсов, финансовой стабильности и неуклонному повышению уровня жизни на территории государств-членов;
- обеспечение добросовестных условий конкуренции в торговле между государствами-членами;
- ликвидация неравенства в условиях снабжения сырьем, производимым на территории государств-членов;

- содействие гармоничному развитию и росту мировой торговли путем ликвидации торговых барьеров.

В рамках ЕАСТ была создана зона свободной торговли в том значении, которое придает этому явлению Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1949 г. (ГАТТ). Государства-члены обязались, используя механизм ЕАСТ, обеспечить наиболее полную реализацию четырех экономических свобод в отношениях между ними – свободы движения товаров, лиц, услуг и капиталов.

Штаб-квартира Организации расположена в г. Женеве.

Численный состав государств-членов ЕАСТ изменялся несколько раз. Уже в марте 1961 г. ассоциацию с ЕАСТ оформила Финляндия, ставшая полноправным членом Организации только с 1 января 1986 г. Дабы не препятствовать углублению процессов интеграции в рамках Северного сотрудничества к ЕАСТ присоединилась и Исландия с 1 января 1970 г. Последнее присоединение к ЕАСТ состоялось 1 сентября 1991 г., когда членом организации стал Лихтенштейн.

Хотя ЕАСТ изначально замышлялась как альтернатива интеграции в рамках Европейских сообществ, общность целей сделало развитие сотрудничества между этими организациями неизбежным. Такое сотрудничество развивалось преимущественно по двум направлениям.

Во-первых, процессы европейской интеграции предопределили роль ЕАСТ как организации, в которой проходила своего рода «подготовка» некоторых европейских государств к вступлению в Европейские сообщества. Так, в 1972 г. из ЕАСТ вышли Великобритания, Ирландия и Дания и присоединились к Сообществам, та же ситуация произошла в 1985 г. с Португалией и в 1994 г. с Австрией, Швецией и Финляндией.

Во-вторых, начиная с 1960-х гг. ЕАСТ и Европейские сообщества стремились оформить на основе международных соглашений как можно более глубокие связи в экономической сфере между собой. Первым опытом в этом отношении стало заключение 22 июля 1972 г. 14 соглашений о свободной торговле между ЕАСТ и Европейскими сообществами (7 из них были между ЕАСТ и ЕЭС, остальные 7 между ЕАСТ и ЕОУС). Следующим важным шагом по сближению деятельности двух организаций стало подписание 9 апреля 1984 г. Люксембургской декларации, выработанной в ходе Совещания на уровне министров стран ЕАСТ и государств-членов Сообществ. Эта Декларация обозначила переход к более тесному экономическому сотрудничеству между ЕАСТ и Сообществами, а также развитие такого сотрудничества в сферах неэкономического характера, например в области здравоохранения. Итогом же совместной работы организаций в заданном направлении стало создание Европейского экономического пространства (ЕЭП) в 1994 г.

Проект Соглашения о ЕЭП появился в 1989 г., однако его доработка и согласование его положений между сторонами заняли достаточно долгое время. Концепция, заложенная в Соглашении, была воспринята неоднозначно и вызывала ряд возражений у сторон. В частности, Суд Сообществ не устраивал ряд положений Соглашения, касавшихся компетенции, создаваемого на его основе Суда ЕАСТ. Все же после доработки Соглашение о Европейском экономическом пространстве было заключено 2 мая 1992 г. в Порто (Португалия) и вступило в силу 1 января 1994 г.

Соглашение о ЕЭП содержит преамбулу, 129 статей, сгруппированных в 9 частей, некоторые части разбиваются на главы, а ряд глав структурируются на разделы. Составной частью Соглашения являются 22 приложения и 47 протоколов к нему<sup>93</sup>.

Сегодня в соглашении о ЕЭП участвуют Европейский Союз и его 28 государств-членов, включая Австрию, Швецию и Финляндию с одной стороны и Исландию, Лихтенштейн и Норвегию – с другой. Швейцарская Конфедерация упоминается в тексте Соглашения, но это государство так и не присоединилось к нему (Швейцария подписала Соглашение, но результаты

референдума по его одобрению оказались отрицательными). Сегодня отношения Швейцарии и Европейского сообщества строятся на основе нескольких десятков специальных двусторонних соглашений.

Соглашение о ЕЭП стало звеном, соединившим две интеграционные структуры и создавшим возможности для более тесного сотрудничества между государствами, входящими в них. Соглашение о ЕЭП позволило распространить на европейские государства, формально не являющиеся членами Европейских сообществ и Союза, правовой режим общего рынка, законодательство ЕС по вопросам свободного перемещения товаров, лиц, услуг и капиталов, а равно в смежных с ними сферах<sup>94</sup>.

С точки зрения системы источников права Европейского Союза Соглашение о Европейском экономическом пространстве относится к категории соглашений об ассоциации ЕС с третьими странами и другими международными организациями.

Создание Европейского экономического пространства является средством достижения продолжительности и равномерной поддержки торговых и экономических отношений между сторонами Соглашения при равных условиях конкуренции (согласно § 1 ст. 2).

Европейское экономическое пространство предусматривает:

- свободное передвижение товаров;
- свободное передвижение лиц;
- свободное передвижение услуг;
- свободное передвижение капиталов;
- введение системы, гарантирующей от искажения конкуренции и равное уважение к этим правилам; а также
- тесное сотрудничество в других областях, таких как исследования и развитие, окружающая среда, образование и социальная политика.

Соглашение определяет основные принципы функционирования ЕЭП, закладывает основные правила для реализации свободы передвижения товаров, облегчения торговли путем укрепления таможенного сотрудничества, отдельно рассматривая положения о сельскохозяйственной и рыболовной политике, а также торговли углем и изделиями из стали. В Соглашении о ЕЭП рассматриваются подробно также вопросы реализации других экономических свобод – свободы передвижения работников, лиц свободных профессий и права на учреждение, свобод предоставления услуг и движения капиталов.

Особое внимание Соглашение о ЕЭП уделяет сферам транспорта и конкуренции. Отдельные положения посвящены другим сферам – социальной политике, окружающей среде, защите потребителей, статистике, совершенствованию права компаний.

За пределами четырех рыночных свобод согласно ст. 78 Соглашения в рамках ЕЭП стороны могут развивать сотрудничество в сферах исследований и технологического развития, информационных услуг, образования, обучения и молодежи, поддержки малых и средних предприятий, туризма, аудиовизуального сектора и защиты граждан.

Европейское экономическое пространство предусматривает введение идентичного или схожего по содержанию законодательства по вышеперечисленным вопросам в Сообществах и государствах – членах ЕАСТ. Это одна из центральных идей Соглашения 1992 г., закрепленная в качестве принципа функционирования ЕЭП в ст. 7.

Положения Соглашения о сотрудничестве в различных областях деятельности временами дословно повторяли положения Договора о Европейском сообществе 1957 г. на момент подписания в 1992 г.

Положения Соглашения о ЕЭП закладывают основы правовой интеграции, механизм принятия решений и механизм обеспечения гомогенности (однородности) применения Соглашения.

Статья 7 Соглашения о ЕЭП устанавливает принцип и правила правовой интеграции в рамках ЕЭП:

акты, упомянутые или перечисленные в приложениях к настоящему Соглашению или в решениях Совместного комитета ЕЭП, должны быть обязательны для Договаривающихся сторон и быть или стать частью их внутреннего правового порядка;

акт, корреспондирующий регламенту ЕС, должен быть составной частью внутреннего правового порядка Договаривающихся сторон;

акт, корреспондирующий директиве ЕС, должен отставлять Договаривающимся сторонам выбор формы и метода имплементации.

Статья 6 дополняет эти правила принципом однородности толкования и применения Сторонами положений Соглашения. Он означает, что при будущем развитии прецедентного права (case-law) положения Соглашения, в том, как они совпадают по содержанию с корреспондирующими нормами Договора о Европейском сообществе, принятого в его исполнение, должны быть при их имплементации и применении истолкованы сходно с соответствующими предписаниями Суда Европейских сообществ, отдавая приоритет дате подписания Соглашения.

Механизм принятия решений во исполнение Соглашения о ЕЭП учрежден на основе этих принципов и построен с целью обеспечить учет интересов всех заинтересованных сторон. Этому механизму посвящены ст. 97—104 Соглашения о ЕЭП. Собственно, он представляет собой дополнение законодательных процедур Сообщества.

При разработке проекта решений Европейской комиссией в конкретной сфере, охватываемой Соглашением о ЕЭП, Комиссия должна обеспечивать участие в этом процессе экспертов государств-членов ЕАСТ.

Направляя законопроект Совету Европейского Союза, Европейская комиссия направляет официально его копии государствам – членам ЕАСТ. Каждая из сторон может инициировать обсуждение его в Совместном комитете ЕЭП. При обсуждении законодательного проекта в Совете Европейского Союза стороны могут инициировать его обсуждение также в Совместном комитете ЕЭП. После принятия решения Советом Европейского Союза его текст направляется в Совместный комитет ЕЭП, который изменяет соответствующие Протоколы к Соглашению, устанавливающие нормы или перечисляющие акты, которые должны быть имплементированы государствами-членами ЕАСТ в соответствии со ст. 7 Соглашения о ЕЭП (своеобразное утверждение акта Совета Союза).

Отдельная процедура существует, если решение Совета Союза может быть трансформировано в законодательство страны ЕАСТ только после выполнения определенных конституционных требований (ст. 103).

Несомненный интерес представляют также процедуры обеспечения однородности положений Соглашения, надзора и обеспечения принудительной силой, разрешения споров.

Для реализации задач, поставленных в Соглашении о ЕЭП, были учреждены специальные органы ЕЭП: Совет ЕЭП, Совместный комитет ЕЭП, Совместный парламентский комитет ЕЭП, Совместный консультативный комитет ЕЭП, Контролирующий орган ЕАСТ, Суд ЕАСТ.

Сегодня деятельность Европейской ассоциации свободной торговли практически полностью завязана на обеспечении функционирования Европейского экономического пространства.

На настоящий момент в ЕАСТ входят всего четыре государства – Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария.

Особые отношения ЕАСТ имеет с государствами Восточной Европы. Так, с Украиной, Грузией, Молдавией в начале XXI в. ЕАСТ были заключены соглашения о свободной торговле. В ноябре 2010 г. стартовали переговоры по заключению аналогичного соглашения между Россией и ЕАСТ.

21 июня 2001 г. на Конференции представителей стран ЕАСТ в Вадуце Стокгольмская конвенция об учреждении ЕАСТ была серьезнейшим образом пересмотрена, адаптирована к современным условиям деятельности Организации. В новой редакции Конвенция об учреждении ЕАСТ содержит преамбулу, 18 глав, 59 статей, 1 протокол и 21 приложение.

Вадуцкие изменения скорректировали задачи Ассоциации, расширили рамки интеграции в сфере торговли и передвижения услуг, инвестиций, капиталов и платежей, защиты интеллектуальной собственности, государственных поставок и координации введения защитных мер в отношениях между странами ЕАСТ. Современный вариант Конвенции об учреждении ЕАСТ в своих формулировках зачастую чрезвычайно напоминает соответствующие положения, содержащиеся в Соглашении о ЕЭП 1992 г. и Римском договоре 1957 г. Сближение положений Конвенции 1960 г. с положениями этих договоров было одной из целей изменений, сделанных в Вадуце.

Вадуцкие изменения призваны в определенной мере оживить деятельность организации, предоставить новые возможности для более глубокой интеграции в торговой и экономической сфере.

## § 2. Организационный механизм

По сравнению с Европейским Союзом ЕАСТ в соответствии со Стокгольмской конвенцией 1960 г. имеет примитивную структуру органов.

Основным органом ЕАСТ является Совет, состоящий из представителей государств-членов. Совет своими решениями может учреждать комитеты, деятельность которых носит вспомогательный характер. Совет принимает акты, обязательные для государств-членов: решения и рекомендации. Решения Совета ЕАСТ обязательны для всех стран ЕАСТ, рекомендации Совета ЕАСТ обязательны для тех государств-членов, которым они адресованы. Наличие этих полномочий свидетельствует о присутствии в интеграционном механизме Европейской ассоциации свободной торговли определенных элементов наднациональности.

Организационной деятельностью и координацией функционирования Совета и других структур ЕАСТ занимается Секретариат, возглавляемый Генеральным секретарем.

Соглашением о ЕЭП также учреждена организационная структура ЕЭП, которая дополняет структуру органов ЕАСТ. В рамках ЕЭП проводят свою деятельность: Совет ЕЭП, Совместный комитет ЕЭП, Совместный парламентский комитет ЕЭП, Совместный консультативный комитет ЕЭП, Контролирующий орган ЕАСТ, Суд ЕАСТ.

Совет ЕЭП состоит из членов Совета Европейского Союза и Европейской комиссии, а также государств-членов ЕАСТ. Он контролирует применение Соглашения о ЕЭП и принимает решения по изменению Соглашения.

Совместный комитет ЕЭП, состоящий из представителей сторон, обеспечивает применение Соглашения и консультации в процессе функционирования ЕЭП.

Совместный парламентский комитет ЕЭП формируется на паритетной основе из представителей Европейского парламента и парламентам государств ЕАСТ. В ходе своей деятельности этот орган заслушивает отчеты и доклады Совместного комитета ЕЭП и обсуждает актуальные вопросы функционирования ЕЭП.

Совместный консультативный комитет ЕЭП, состоящий из членов Экономического и социального комитета ЕС и Консультативного комитета ЕАСТ, обладает консультативными полномочиями при принятии решений в рамках ЕЭП.

Контролирующий орган ЕАСТ является постоянно действующим органом и формируется из представителей государств ЕАСТ, участвующих в Европейском экономическом пространстве. Штат сотрудников Контролирующего органа ЕАСТ насчитывает 49 человек. Возглавляет Контролирующий орган ЕАСТ Коллегия из трех человек, назначаемых по общему

согласию от правительств Исландии, Лихтенштейна и Норвегии сроком на четыре года. Председатель Коллегии избирается на два года из состава членов Коллегии. Основной функцией Контролирующего органа ЕАСТ является контроль за соблюдением правил конкуренции, вводимых в рамках ЕЭП на территории стран ЕАСТ.

Суд ЕАСТ состоит из трех судей, назначаемых тремя странами ЕАСТ – участницами ЕЭП на 6 лет. Из числа своего состава судьи Суда ЕАСТ каждые три года избирают Председателя Суда ЕАСТ. Суд ЕАСТ в отношении применения положений Соглашения о ЕЭП проводит действия по надзору за исполнением обязательств государств-членов ЕАСТ, является апелляционной инстанцией по отношению к решениям Контролирующего органа ЕАСТ в сфере конкуренции, разрешает споры между двумя и более государствами-членами ЕАСТ о применении Соглашения о ЕЭП.

### **§ 3. Источники**

Система источников права ЕАСТ/ЕЭП характеризуется дуализмом форм права, как и сам правопорядок.

Формально основную ветвь источников права ЕАСТ/ЕЭП образуют Конвенция о ЕАСТ 1960 г., выступающая в качестве источника первичного права ЕАСТ, и принятые на ее основе документы Совета ЕАСТ (вторичное право ЕАСТ), среди которых решения и рекомендации, имеющие обязательную силу для всех стран – участниц ЕАСТ.

Для всех стран ЕАСТ, кроме Швейцарии, указанная система источников дополняется системой источников права ЕЭП, состоящая на первичном уровне:

- 1) из Соглашения о ЕЭП 1992 г.;
- 2) прочих соглашений, принятых на основе Соглашения о ЕЭП (например, Соглашение между странами ЕАСТ о Контролирующем органе ЕАСТ и Суде ЕАСТ 1992 г.).

На вторичном уровне систему источников права ЕАСТ дополняют решения, принятые Совместным Комитетом ЕЭП, которые имплементируют соответствующие законодательные акты ЕС в правопорядок ЕЭП через изменение приложений к Соглашению о ЕЭП.

Система источников права ЕЭП включает также и третий блок правовых форм – это источники прецедентного права (case-law) – решения Суда ЕАСТ.

## Глава IV

# ПРАВОВЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ СЕВЕРНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

### § 1. Общие положения

Страны и народы Северной Европы издревле объединяет общая судьба, общие этнические черты и общее культурное наследие. Поэтому нет ничего удивительного в том, что с развитием процессов интеграции в Европе именно в этом регионе континента были созданы одни из самых «крепких» интеграционных структур. Речь идет о двух интеграционных институтах северного сотрудничества, учрежденных на основе Хельсинкского договора о северном сотрудничестве между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией, подписанного 23 марта 1962 г., – Северном совете и Северном совете министров.

Северный совет является органом межпарламентского сотрудничества государств Северной Европы. Этот орган был создан в 1952 г. в качестве форума обсуждения различных трансграничных вопросов между политиками Дании, Исландии, Норвегии и Швеции. В 1955 г. к деятельности этого органа присоединились парламентарии Финляндии. Первоначально работа Северного совета проводилась на основе Устава Северного совета, который заменил Хельсинкский договор 1962 г.

Северный совет министров был создан на основе Копенгагенского соглашения между северными странами от 17 февраля 1971 г., которое внесло соответствующие изменения в Хельсинкский договор 1962 г.

Северное сотрудничество согласно Хельсинкскому договору охватывает:

- правовое сотрудничество, включая гармонизацию различных отраслей законодательства, координацию вопросов гражданства и прав, происходящих из него, а также обеспечение сближения правоприменительной практики;
- культурное сотрудничество, при особом акценте на проблемы развития образования и гармонизации образовательных стандартов в северных странах;
- социальное сотрудничество, включая вопросы обеспечения функционирования Северного рынка труда, вопросы социального обеспечения, здравоохранения, производства спиртных напитков, дела молодежи;
- экономическое сотрудничество, включая обеспечение свободы передвижения капиталов, инвестиций и платежей, облегчения режима в торговле, координацию позиций государств-членов в международной торговле товарами;
- сотрудничество в области транспорта и коммуникаций, включая совместное развитие сетей, координацию мер по обеспечению безопасности автомобильных дорог, создание единой зоны паспортного контроля между северными странами;
- в соответствии с изменениями в Хельсинкский договор, внесенными в 1974 г., северное сотрудничество проходит и в сфере охраны окружающей среды;
- сотрудничество в других сферах, в том числе информация, статистика, консульская защита граждан северных стран.

Указанный договор содержит целый раздел, посвященный гармонизации законодательства Скандинавских стран. В соответствии с ним:

1) при разработке законов и подзаконных актов в любой из северных стран граждане всех других северных стран получают равные права с гражданами этой страны. Исключения могут

быть сделаны, если требования гражданства конституционно обусловлены или если они необходимы исходя из других международных обязательств или других соответствующих соображений практического характера;

2) стороны стремятся к облегчению приобретения гражданами одной северной страны гражданства другой северной страны;

3) стороны продолжают свое сотрудничество в сфере законодательства с целью достижения наибольшего единообразия в сфере частного права;

4) стороны стремятся учредить единообразные правила относительно уголовных преступлений и наказаний за них. В отношении уголовных преступлений, совершенных в одной из северных стран, исходя из обстоятельств, предоставляется возможность проведения расследования преступления и уголовного преследования в другой северной стране;

5) стороны стремятся к достижению координации законодательства в тех областях, которые не были перечислены выше, при наличии соответствующего согласия.

Сегодня северное сотрудничество протекает на фоне функционирования Европейского экономического пространства между государствами-членами Европейского Союза и странами Европейской ассоциации свободной торговли, так как Дания, Швеция и Финляндия входят в Европейский Союз, а Норвегия и Исландия являются членами ЕАСТ. Подобная ситуация предполагает создание по большинству направлений северного сотрудничества практически идентичных норм, существующих в Европейском Союзе.

Именно расширение участия северных стран в европейском сотрудничестве повлекло изменения, внесенные в Хельсинский договор в 1993 и 1995 гг.

Помимо укрепления связей с Европейским Союзом, деятельность Северного совета и Северного совета министров в 1990-е гг. была направлена на развитие принципиально новых отношений со странами Прибалтики и Россией. В частности, Северный совет активно содействовал появлению в 1994 г. Совета государств Балтийского моря (Балтийского совета) – организации, включающей страны Балтийского региона.

Вопрос об участии России в северном сотрудничестве и присоединении к Северному совету и Северному совету министров поднимался неоднократно. С этой инициативой в 1990-е гг. выступали представители северных регионов нашей страны, заседающие в Совете Федерации<sup>95</sup>.

Судьбы России и других североевропейских стран исторически тесно переплетены. Культурные связи народов этих стран складывались столетиями. Сегодня Россия единственная страна Северной Европы, не участвующая в процессах североевропейской интеграции, хотя проблема развития Севера России стоит очень остро. Полноценное участие нашей страны в программах, осуществляемых в рамках северного сотрудничества, позволило в значительной степени сгладить остроту экономических и социальных проблем этого региона России.

С другой стороны, присоединение России к северному сотрудничеству придало бы новую значимость деятельности Северного совета и Северного совета министров в качестве интеграционных структур в Европе, так как в последнее время их работа все более «оттеняется» деятельностью Европейского Союза и развитием Европейского экономического пространства.

## **§ 2. Организационный механизм**

Организационный механизм северного сотрудничества состоит из двух взаимосвязанных структур – Северного совета и Северного совета министров.

В структуру Северного совета входят: Пленарная ассамблея, Президиум, Секретариат Президиума и постоянные комитеты.

Пленарная ассамблея Северного совета состоит из 87 членов – представителей парламентов Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Швеции, а также Гренландии, Фарерских ост-

ров (входящих в состав парламентской делегации Дании) и Аландских островов (входящих в состав парламентской делегации Финляндии). В деятельности Северного совета без права голоса участвуют также представители правительств северных стран, а также администраций Фарерских островов, Гренландии и региональных органов управления Аландских островов.

Пленарная ассамблея проводит свои заседания минимум раз в год. Пленарной ассамблеей осуществляются полномочия Совета, за исключением случаев, предусмотренных специально. Если Пленарная ассамблея не решит иное, ее заседания являются открытыми для общественности.

Ежегодно Парламентская ассамблея избирает Президиум, в котором представлены все северные страны. Возглавляет Президиум Председатель.

Президиум занимается текущими делами Совета и осуществляет иные полномочия Совета по реализации положений Хельсинкского договора.

Пленарная ассамблея определяет число постоянных комитетов и сферы их деятельности. Постоянные комитеты готовят вопросы, которые рассматривает Совет. Каждый член Северного совета является одновременно членом одного из постоянных комитетов.

Северному совету оказывает помощь в его работе Секретариат Президиума, расположенный в Стокгольме.

Совет в лице Пленарной ассамблеи может принимать рекомендации, готовить иные документы и исследовательские доклады, освещающие точку зрения одного или более правительств северных стран или Совета министров.

Делегация каждой северной страны сама оплачивает расходы по ее участию в Совете.

Северный совет министров является органом сотрудничества правительств северных стран. В его работе участвуют представители правительств северных стран, а также администраций Фарерских островов, Гренландии и региональных органов управления Аландских островов. Премьер-министры северных стран ответственны за всеобщую координацию вопросов северного сотрудничества в Северном совете министров. В каждой стране специально созданы посты членов правительства, отвечающих за координацию деятельности их страны в северном сотрудничестве (министры сотрудничества).

Северный совет министров издает решения в целях реализации положений Хельсинкского договора и других соглашений между северными странами. Совет министров также ответствен за сотрудничество между правительствами северных стран и между правительствами и Северным советом в других вопросах, относящихся к совместной деятельности.

Решения Северного совета министров принимаются единогласно. Каждая страна имеет один голос в Северном совете министров. Решения Северного совета министров обязательны для каждой страны. При этом решения по проблемам, которые в соответствии с конституцией любой из стран требуют парламентского одобрения, не являются обязательными для этой страны, пока парламент страны не одобрит его.

Председательство в Северном совете министров осуществляется поочередно правительствами северных стран в соответствии с положениями специального Соглашения. Председатель ответствен за координацию сотрудничества между правительствами северных стран и за инициирование действий по связанным с этим вопросам. Председатель осуществляет руководство всеми делами Северного совета министров на заседаниях и в процессе консультаций правительств по проблемам европейского и международного сотрудничества.

Северному совету министров помогают в его работе комитеты правительственных служб и Секретариат Северного совета министров, возглавляемый Генеральным секретарем. Располагается Секретариат Северного совета министров в г. Копенгагене. Именно Секретариат Северного совета министров в том числе осуществляет руководство северными информцентрами в Вильнюсе, Риге, Таллине, Калининграде и Санкт-Петербурге (в государствах, имеющих статус наблюдателя при Северном совете).

Кроме Северного совета и Северного совета министров северное сотрудничество согласно ст. 40 Хельсинкского договора 1962 г. протекает также в рамках встреч премьер-министров, специальных органов сотрудничества, а также между специализированными органами власти северных стран.

### § 3. Источники

Главным источником северного права является Договор о северном сотрудничестве. Хельсинкский договор о северном сотрудничестве между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией, подписанный 23 марта 1962 г. и вступивший в силу 1 июля 1962 г., определил порядок формирования Северного совета, его структуру и полномочия. Договор изменялся 7 раз – в 1971 г., в 1974 г., в 1983 г., в 1985 г., в 1991 г., в 1993 г. и в 1995 г. Наиболее важные изменения были внесены в 1971 г., в 1974 г. и в 1983 г. Сегодня Хельсинкский договор включает преамбулу и 70 статей, сгруппированных в 14 нумерованных разделов. Этот документ представляет собой главный источник правовой модели интеграции в рамках северного сотрудничества.

Статья 38 Хельсинкского договора предоставляет возможность государствам-участникам развивать отдельные его положения на основе специальных соглашений. Северные страны заключили между собой целую систему таких соглашений, в частности Соглашение о культурном сотрудничестве 1972 г., Соглашение о сотрудничестве в области транспорта 1972 г., Конвенцию об охране окружающей среды 1974 г. В рамках северного сотрудничества были приняты также соглашения в сфере создания общей зоны паспортного контроля, общего рынка труда, по вопросам поддержки индустрии и упрощения торговли, налогов, здравоохранения и социального обеспечения, обороны, языкознания, научно-технического развития.

Помимо этого в рамках северного сотрудничества ведется активная работа по созданию модельного законодательства по различным аспектам сотрудничества, а также принимаются декларации и другие акты мягкого права.

## **Глава V**

# **ПРАВО ЗАПАДНОАФРИКАНСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ВАЛЮТНОГО СОЮЗА**

### **§ 1. История и современное развитие**

Африка – континент с уникальной, во многом трагической судьбой. Африканский континент выступает не только колыбелью человечества, но и родиной ряда первых государств, которые возникли здесь еще в глубокой древности и раннем Средневековье (Древний Египет; Карфаген; Эфиопская феодальная монархия на северо-востоке Африки, которая, в свою очередь, восходит к Аксумскому царству – могущественной торговой державе на берегах Красного моря, существовавшей с I по IX в. н. э.<sup>96</sup>; Империя Ганы VII–XI вв. и Империя Мали XII–XV вв. в Западной Африке<sup>97</sup> и др.).

Африканские государства внесли немалый вклад в развитие человеческой цивилизации в разных областях и аспектах, в том числе в развитие правового регулирования. Так, в Империи Мали на собрании представителей составлявших ее народностей и племен еще в 1236 г. была принята специальная хартия – один из первых конституционно-правовых актов крупных многонациональных государств. По свидетельству современного исследователя интеграционных процессов в Западной Африке и одновременно члена Комиссии – главного исполнительного органа Западноафриканского экономического и валютного союза Эль-Хайди Сако, данная хартия «регулировала общественную жизнь между индивидами и между общинами Империи Мали. Она позволила этой Империи сохранять свое единство вплоть до 1400 г.», т. е. на протяжении более полутора веков<sup>98</sup>

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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