



Е. В. БАБКИНА
Д. Н. ЛОЙША
Т. Н. МИХАЛЕВА
М. В. РОДИЧ
Т. Г. ШИШКАРЕВА



Европейское Право

ПОСОБИЕ



**Татьяна Николаевна Михалева
Елена Васильевна Бабкина
Дмитрий Николаевич Лойша
Татьяна Геннадьевна Шишкарева
Мария Васильевна Родич
Европейское право**

*Текст предоставлен издательством
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=18975350
Европейское право: Четыре четверти; Минск; 2015
ISBN 978-985-7103-55-3*

Аннотация

<p id="_GoBack">В настоящем пособии исследуется история становления и развития уникального интеграционного объединения – Европейского союза, его правовая природа, институциональная и правовая система, специфика компетенции и правотворческого процесса. Внимание уделено реализации общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза, а также правовому регулированию внутреннего рынка и пространства свободы, безопасности и правосудия в Европейском союзе. При подготовке пособия использовалась зарубежная доктрина, правоприменительная практика Суда Европейского союза. Для студентов специальностей «Юриспруденция» и «Международное право», аспирантов, преподавателей, научных

работников, специалистов в области европейской интеграции и всех заинтересованных читателей.

Содержание

Список сокращений	7
Глава 1. Развитие процесса европейской интеграции	10
1.1 Становление идеи европейского единства и предпосылки европейской интеграции	10
1.2 Основные этапы развития интеграционных процессов в Европе	21
1.3 Учреждение трех европейских сообществ – Европейского сообщества угля и стали, Европейского экономического сообщества, Европейского сообщества по атомной энергии	29
1.4 Договор о слиянии и дальнейшее развитие региональной экономической интеграции	36
1.5 Единый европейский акт и начало политического сотрудничества	42
1.6 Маастрихтский договор и образование Европейского союза	46
1.7 Амстердамский договор и эволюция Европейского союза	53
1.8 Ниццкий договор и расширение Европейского союза	58
1.9 Проект Европейской конституции и Лиссабонский договор	60

**Елена Бабкина, Татьяна
Михалева, Мария Родич,
Татьяна Шишкарёва,
Дмитрий Лойша**

© Бабкина Е. В., Лойша Д. Н., Михалева Т. Н., Родич М. В., Шишкарёва Т. Г., 2015

© Оформление. Издательство «Четыре четверти», 2015

Список сокращений

ЕС Европейский союз

ЕОУС Европейское сообщество угля и стали

ЕОС Европейское оборонное сообщество

ЕПС Европейское политическое сообщество

ЭВС Экономический и валютный союз

ЕВС Единая валютная система

Евратом Европейское сообщество по атомной энергии

Европарламент Европейский парламент

Совет ЕС Совет Европейского союза

Комиссия Европейская комиссия

ЕЦБ Европейский центральный банк

ЕСЦБ Европейская система центральных банков

ЕАСТ Европейская ассоциация свободной торговли

Европол Европейская полицейская организация

Европейские сообщества ЕЭС (Европейское сообщество). ЕОУС (до 2002 г.) и Евратом

ПАСЕ Парламентская ассамблея Совета Европы

Суд ЕС Суд Европейского союза

Парижский договор, Договор о ЕОУС Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали. от 18 апреля 1951 г.

Римские договоры Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 г. До-

говор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии от 25 марта 1957 г

Договор о ЕЭС Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 г.

Договор о Евратоме Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии от 25 марта 1957 г

Договор о ЕОС Договор об учреждении Европейского оборонного сообщества от 27 мая 1952 г

ЕЕА Единый европейский акт от 28 февраля 1986 г

Договор об учреждении ЕС, Маастрихтский договор Договор об учреждении Европейского союза от 7 февраля 1992 г.

Амстердамский договор Договор, изменяющий Договор о Европейском союзе, договоры об учреждении европейских сообществ и некоторые связанные с ними акты, от 2 октября 1997 г.

Ниццкий договор Договор, изменяющий Договор о Европейском союзе, договоры об учреждении европейских сообществ и некоторые связанные с ними акты, от 26 февраля 2001 г

Европейская конституция Договор, учреждающий Конституцию для Европы, от 29 октября 2004 г.

Договор о реформе, Лиссабонский договор Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества от 13 декабря 2007 г.

Договор о ЕС, ДЕС Договор о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора

Договор о функционировании ЕС, ДФЕС Договор о функционировании Европейского союза в редакции Лиссабонского договора

Сообщество Европейское сообщество

ОВПБ общая внешняя политика и политика в области безопасности

ОЕПБО общая европейская политика в области безопасности и обороны

ОЕЭП общее европейское экономическое пространство

ООН Организация Объединенных Наций

ОЭСР Организация экономического сотрудничества и развития

ПСБП Пространство свободы, безопасности и правосудия

Глава 1. Развитие процесса европейской интеграции

1.1 Становление идеи европейского единства и предпосылки европейской интеграции

Понимание современных политических и экономических процессов в Европе, устройства, целей, принципов и механизмов функционирования ЕС невозможно без анализа идеи единения и интеграции европейских народов в историческом контексте.

На всех этапах своего развития «европейская идея» носила геополитический характер. Объединенная Европа в значительной степени виделась как средство защиты от крупного потенциального агрессора. Таковыми в исторической последовательности рассматривалась Османская империя, Российская империя, СССР, Германия, в отдельном аспекте и США. Неоднократно выдвигались идеи объединения европейцев и на религиозной (христианской) основе. Велики и гуманистические традиции европейского единства.

Можно выделить следующие этапы развития идей евро-

пейского единства:

- зарождение и становление идеи европейского единства (XIV–XIX вв.);
- трансформация идей европейского единства в панъевропейское движение (1918–1939 гг.);
- возрождение идей европейского единства в период Второй мировой войны и возникновение предпосылок европейской интеграции (1939–1946 гг.).

Представления о Европе как об особом мире, особой семье государственных образований начали формироваться в Раннем Средневековье и более укрепились в последующие периоды развития Реформации, Гуманизма и Просвещения, окончательно оформившись в Новое и Новейшее время. Как правило, с такими интеграционными идеями выступала, главным образом, духовная элита общества – философы, политики, писатели, нередко сами стоявшие у власти или приближенные к ней.

Два первых дошедших до нас трактата о необходимости создания единой европейской христианской республики были написаны в первой четверти XIV в. Автором одного являлся легист французского короля Пьер Дюбуа, другой принадлежал перу великого итальянского поэта Данте Алигьери. В начале 60-х гг. XV ст. итальянский гуманист Энеа Сильвио Пикколомини, он же папа Пий II, призвал паству к миру «в Европе – нашем отечестве, нашем собственном до-

ме, у нашего святого очага»¹.

В историческом плане объединенная Европа виделась как средство защиты от крупного агрессора, которым для европейских государств долгое время являлась Османская империя (Турция). Среди проектов объединения феодальной Европы большое значение имела деятельность короля Богемии Иржи Подебрада, который в своем трактате «Об организации мира и безопасности» призывал к объединению европейских государей для борьбы против турецкой опасности, чрезмерных притязаний и влияния папы². К объединению усилий европейских монархов в борьбе с Османской империей и созданию для этих целей Федерации европейских государств в 1639 г. призывал в «Великом проекте» глава французского правительства при Генрихе VI Максимилиан де Бетюн, известный в литературе как герцог Сюлли. В 1693 г. англичанин Уильям Пенн предлагал покончить с «мозаикой государств в Европе» и выдвинул идею создания единого европейского парламента.

Однако в условиях взаимных территориальных притязаний и междоусобиц европейских монархов превратить в жизнь интеграционные идеи того времени было невозможно. Любое межгосударственное объединение на этом исто-

¹ Борко, Ю. А. Свет и тени европейской интеграции / Ю. А. Борко // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 1.

² Ульянова, Н. Н. 500-летие трактата Иржи Подебрада об организации мира и безопасности / Н. Н. Ульянова // Советское государство и право. – 1965. – № 1. – С. 108–112.

рическом этапе могло быть только объединением монархов. Вместе с тем сама идея «божественности» власти монарха во многом исключала возможность создания на постоянной основе какого-либо политического объединения. Известно, что Жан-Жак Руссо, являясь, в принципе, сторонником европейской интеграции, крайне скептически оценивал возможности создания европейского союза в форме объединения монархий. Близкую идею высказывал и Эммануил Кант. В своих размышлениях «К вечному миру» (1795 г.) он писал о федерации европейских государств как средстве обеспечения мира, конечная цель которого, по мнению автора, состояла в утверждении сообществ, основанных на началах республиканской формы правления, федеративного устройства и верховенства права.

В начале XIX в. французский социалист-утопист граф Сен-Симон предложил свою концепцию политического союза европейских государств, которая предусматривала создание поста евромонарха, образование европейского правительства, армии. В 1849 г. Виктор Гюго призвал к объединению государств европейского континента, которое согласно его идее должно было привести в XX в. к созданию Соединенных Штатов Европы. В конце XIX в. план будущего политического европейского союза предложил один из крупнейших ученых-международников того времени И. К. Блюнчли. В статье «Организация европейского союза государств», опубликованной в 1878 г., И. К. Блюнчли предлагал учре-

дить данный союз под управлением Федеративного совета и Сената, избираемого прямыми выборами.

Идеи европейского единения, выдвигаемые мыслителями и философами на протяжении столетий, долгое время не были по-настоящему востребованы. Только в XX в., после Первой мировой войны, когда стала ослабляться острота прежних противоречий между государствами, эти идеи вновь вышли на авансцену политической жизни.

В 1923 г. в Вене вышел манифест Р. Н. фон Куденхове-Калерги «Пан-Европа», где автор призывал к объединению Европы перед лицом угроз, подстерегающих ее: новой мировой войны, экономической гегемонии США, российской экспансии. Идеи Куденхове-Калерги сразу нашли отклик в кругах европейских интеллектуалов. В октябре 1926 г. в Вене состоялся Первый конгресс панъевропейского движения, в котором приняли участие 2000 представителей 24 народов Европы, а Рихард Куденхове-Калерги был избран международным президентом Панъевропейского союза³. Целью панъевропейского движения стало создание на территории Западной Европы «политического, экономического и военного альянса государств континента».

В 1927 г. почетным президентом Панъевропейского союза стал французский министр иностранных дел Аристид Бриан. На заседании Лиги Наций 5 сентября 1929 г. от имени французского правительства он поставил вопрос о создании

³ <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=1&id2=3&lang=>

европейского государственного образования в рамках Лиги Наций на принципах федеративного государства и невмешательства в суверенные права государств-участников. Однако высказанные А. Брианом предложения не получили поддержки в Лиге Наций. В 1930 г. был опубликован меморандум, в котором А. Бриан изложил свое видение единения европейских народов (**план Бриана**). План Бриана ставил перед лидерами стран Лиги Наций вопрос о создании сообщества, внутри которого предполагалось провести «поэтапную либерализацию и методичное упрощение движения товаров, капиталов и лиц», тем самым создав в Европе «общий рынок». Модель экономической и политической интеграции, изложенная в плане Бриана, послужила в значительной степени прототипом общего рынка, к строительству которого приступили государства Европейских сообществ в 50-е гг. Однако в силу политических и экономических причин план Бриана, как и ранее предлагавшиеся варианты европейской интеграции, был отвергнут Лигой Наций.

Экономическая и политическая ситуация в 30-е гг. XX ст. в Европе не способствовала и в некоторой степени тормозила воплощение панъевропейских идей в жизнь. Новый импульс для своего развития идеи единения европейских народов получают во время Второй мировой войны (1939–1945 гг.) сначала на почве объединения и совместного сопротивления фашизму и агрессии Германии, затем при разработке планов будущего переустройства Европы.

В период Второй мировой войны «объединенная» Европа видится «Европой национальных государств», в которой сохраняется политическая разделенность государств. Массовой опорой и защитником идеи о необходимости послевоенной интеграции в Европе становится движение Сопротивления. По вопросу о будущем Европы после окончания Второй мировой войны в рядах Сопротивления сложилось устойчивое стремление установить «новый» порядок, основу которого должно составить ограничение суверенитета и, исходя из опыта Лиги Наций, заинтересованность в создании условий, в которых могла бы быть создана эффективная европейская федерация. Подобных взглядов придерживались многие руководители и рядовые участники Сопротивления в различных странах, особенно во Франции и Италии, выражая их в воззваниях, манифестах, а также в совместной декларации, которую подписали в Женеве в 1944 г. лидеры Сопротивления из разных государств Западной Европы. В противовес нацистским идеям покорения Европы родились проекты классика европейского федерализма итальянца Альтиеро Спинелли, которые в 1941 г. нашли свое выражение в манифесте группы европейских федералистов, известном как Манифест Вентотене и названном в честь острова, на котором его автор отбывал ссылку по приговору режима Муссолини.

После окончания Второй мировой войны интеграционный процесс в Европе приобретает более конкретные очер-

тания. Этому способствуют, с одной стороны, возросшая популярность европейской идеи, а с другой – реальные проблемы Европы, которые дают импульс для политического объединения.

Важную роль в этом процессе сыграло и выступление У. Черчилля в Цюрихе 19 сентября 1946 г. с идеями обновления «европейской семьи». У. Черчилль поддержал призывы к союзу победителей и побежденных, в первую очередь к партнерству Франции и Германии, которые должны были на себя взять лидерство в новом союзе. Тогда же лидеры Сопротивления и европейские федералисты приняли программу действий, которая формулировала основные начала «объединения Европы на федеративных принципах»:

- обеспечение мира и безопасности в Европе;
- ликвидация границ стран Европы;
- оздоровление экономики европейских государств;
- ответ на объединение государств Восточной Европы, во главе которого стоял Советский Союз.

С установлением мира в ряде европейских стран появились многочисленные общества, объединения, союзы, которые стали вновь выступать с лозунгами скорейшей интеграции. В результате в Европе возникают международные организации различной направленности, в числе которых следует упомянуть прежде всего Совет Европы, созданный в 1948 г. и наделенный широкими полномочиями в гуманитарной сфере. В 1948 г. Брюссельским пактом Франция, Ве-

ликобритания и страны БЕНИЛЮКС учреждают Западноевропейский союз, деятельность которого должна быть направлена преимущественно против угроз в ту пору германского реваншизма. Годом позже по инициативе США был выбран принципиально иной путь решения проблемы безопасности Западной Европы, суть которого заключалась не в изоляции Германии, а, напротив, в вовлечении ее в общее достаточно крупное объединение – Организацию Североатлантического договора (НАТО).

В то же время доктрина Трумэна, названная именем президента США Гарри С. Трумэна, провозглашает необходимость поддержки стран, избравшим демократический путь развития, и защиту их от агрессивных попыток воздействия и подчинения.

План Маршалла (Marshall plan) был выдвинут в 1947 г. государственным секретарем США генералом Дж. Маршаллом, который изложил американскую программу экономической помощи Европе в послевоенном восстановлении. В соответствии с американскими предложениями представители тогда 16 западноевропейских стран образовали Комитет по европейскому экономическому сотрудничеству, который затем был преобразован в Организацию европейского экономического сотрудничества, созданную в 1948 г. для управления Европейской программой восстановления совместно с Администрацией экономического сотрудничества США. Цель сотрудничества – реализация плана Маршалла

и тесное взаимодействие в области экономики и валютной политики. Европейская программа восстановления состояла из помощи как в форме поставки товаров, так и в виде займов для финансирования проектов государственных капитальных вложений.

За период 1949–1952 гг. американские поставки в Европу составили 17 млрд долларов. Расходы США по оказанию помощи составляли 1 % ВВП государства. Страны – участницы Организации европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС) получали в виде товаров и услуг от 3 % до 4 % своего национального дохода в год, а также инвестиционных поставок до 10 %⁴. В тот период на первый план выходили три главные проблемы: восстановление разрушенного войной европейского хозяйства, организация системы безопасности и защита прав человека.

Проблемы восстановления экономики Европы с использованием американской помощи (плана Маршалла) была призвана решить Организация европейского экономического сотрудничества. Вопрос защиты прав человека в качестве своей основы взял на себя Совет Европы, образованный в 1948 г. Конгрессом Европы. Обеспечение безопасности возлагалось на созданный в 1949 г. с участием США блок НАТО.

Указанные процессы общеевропейского масштаба созда-

⁴ Решина, Г. Финансовые ресурсы и бюджет Европейского союза / Г. Решина. – Рига: Jumis, 2006.

ли благоприятные условия для практического осуществления европейской идеи отдельными европейскими государствами.

В 1948 г. в Гааге (Нидерланды) был учрежден Таможенный союз БЕНИЛЮКС, куда вошли Бельгия, Нидерланды и Люксембург со штаб-квартирой в Брюсселе. Союз БЕНИЛЮКС был заключен на 50 лет с возможностью продления его на десятилетний период. В 1950 г. был образован Европейский платежный союз.

1.2 Основные этапы развития интеграционных процессов в Европе

В развитии интеграционных процессов прослеживается несколько этапов. Процесс создания, развития и превращения первых интеграционных образований в современный ЕС происходил путем, во-первых, передачи все большего числа функций управления на наднациональный уровень и, во-вторых, увеличения числа участников интеграции.

Все перемены такого рода находят свое отражение и закрепление прежде всего в учредительных договорах, т. е. в актах, содержащих правовую основу построения и функционирования Сообществ и ЕС. Соответственно и периодизация эволюции европейской интеграции тесно связана с выработкой и заключением учредительных договоров и их экономического содержания.

В развитии экономической интеграции в Европе и в становлении Европейского союза можно выделить следующие основные этапы:

1951–1957 гг. – подготовительный этап:

- подписание Договора об учреждении Европейского сообщества угля и стали (ЕОУС) – **Парижский договор** (1951 г., вступил в силу в 1952 г.);
- подписание Договора об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Договора об учрежде-

нии Европейского сообщества по атомной энергии (**Евратом**) – **Римские договоры** (1957 г, вступили в силу в январе 1958 г.);

1958–1967 гг. – этап создания зоны свободной торговли:

- утверждение механизма общей сельскохозяйственной политики стран ЕЭС (1958 г.);
- подписание Договора об учреждении единого Совета и единой Комиссии Европейских сообществ – **Договор о слиянии** (1965 г., вступил в силу в 1967 г.), возникновение названия Европейское сообщество⁵;

1968–1976 гг. – этап создания Таможенного союза:

- создание Таможенного союза, введение общего таможенного тарифа (1968 г.);
- Гаагская конференция (1969 г.) – принятие главами государств и правительств решения об усилении интеграции, о замене системы взносов собственными финансовыми средствами Европейских сообществ, расширении контрольных полномочий Европарламента, создании к 1980 г. Экономического и валютного союза (**ЭВС**), начале политического сотрудничества;
- подписание договора о расширении бюджетных полномочий Европейского парламента и создании Счетной палаты

⁵ В русскоязычной литературе для обозначения Европейского сообщества и Европейского союза часто используется аббревиатура ЕС. В настоящем пособии сокращением ЕС обозначается Европейский союз.

(1975 г.);

- учреждение Европейского фонда регионального развития (1975 г.);
- подписание договора о формировании Европейского парламента путем прямых всеобщих выборов (1976 г.);

1977–1986 гг. – этап функционирования Таможенного союза:

- решение о создании Европейской валютной системы (**ЕВС**) и введении условной расчетной единицы экю (1978 г.);
- первые прямые выборы депутатов Европейского парламента (1979 г.);
- подписание Шенгенских соглашений;
- подписание **Единого европейского акта**, внесшего первые существенные изменения в учредительные договоры Европейских сообществ (1986 г., вступил в силу в 1987 г.);

1987–1992 гг. – этап создания общего рынка:

- одобрение Европейским советом «плана Делора» о реформе финансовой системы, общей сельскохозяйственной политики Европейских сообществ (1988 г.);
- подписание договора о создании Европейского банка реконструкции и развития (1990 г.);

• подписание Договора о создании Европейского союза – **Маастрихтский договор** (1992 г., вступил в силу 1993 г.);

1993–2001 гг. – этап создания экономического и валютного союза:

- принятие Европейским советом решения о создании с 1 января 1999 г. Валютного союза в составе 11 стран ЕС (1998 г.);
- создание Европейского центрального банка (1998 г.);
- начало реализации Валютного союза, введение евро (1999 г.);
- подписание **Амстердамского договора** (1997 г., вступил в силу в 1998 г.);
- подписание **Ниццкого договора** (2001 г.); с **2002 г. – этап функционирования экономического и валютного союза:**
 - введение в 12 странах⁶ ЕС единого платежного средства, заменяющего национальную валюту – евро (2002 г.);
 - подписание Европейским советом Конституции ЕС (2004 г., в силу не вступила);
 - подписание Лиссабонского договора, изменяющего Договор о ЕС и Договор об учреждении Европейского сообщества – **Лиссабонский договор** (2007 г., вступил в силу в ноябре 2009 г.).

Табл. 1 характеризует основные этапы территориального расширения Европейских сообществ и ЕС.

Таблица 1. Территориальное расширение

⁶ По состоянию на 1 января 2015 года евро является платежным средством 19 государств «еврозоны» и национальной валютой 9 государств.

Год	Страна	Общее количество членов
25 марта 1957 г.	Бельгия, Германия ⁷ , Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция ⁸	6
1 января 1973 г.	Великобритания ⁹ , Дания ¹⁰ , Ирландия	9
1 января 1981 г.	Греция	10
1 января 1986 г.	Испания, Португалия	12
1 января 1995 г.	Австрия, Финляндия, Швеция	15
1 мая 2004 г.	Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония	25
1 января 2007 г.	Болгария, Румыния	27
1 июля 2013 г.	Хорватия	28

⁷ Присоединилась только Западная Германия. Территория бывшей ГДР и Западного Берлина вошли в состав ФРГ 3 октября 1990 г

⁸ Включая заморские департаменты Гваделупа, Мартиника, Реюньон и Французская Гвиана, Алжир вышел из состава Франции (и ЕС) 5 июля 1962 г. Сен-Пьер и Микелон были заморским департаментом (и частью ЕС) с 1976 по 1983 г., Сен-Бартельми и Сен-Мартен, вышедшие из состава Гваделупы 22 февраля 2007 г... вернутся в состав ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора.

⁹ В 1973 г. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (Великобритания) присоединились к ЕС вместе с Нормандскими островами. Островом Мэн и Ги-

бралтаром.

¹⁰ Фарерские острова решили не вступать в ЕС, а Гренландия вышла из ЕС в 1985 г.

Рис. 1 демонстрирует процесс образования и трансформации Европейских сообществ и создания современного ЕС.

Характеризуя территориальное расширение ЕС, следует отметить, что по состоянию на 1 ноября 2014 года 6 стран имеют статус кандидата: Албания, Исландия, Македония, Сербия, Турция и Черногория, при этом Албания и Македония еще не начали переговоров по присоединению. Босния и Герцеговина входит в официальную программу расширения⁷. Косово также входит в эту программу, но Европейская комиссия не относит его к независимым государствам, так как независимость страны от Сербии признана не всеми государствами – членами ЕС⁸.

⁷ Candidate and Potential Candidate Countries. European Commission. Europa portal. [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index_en.htm].

⁸ Enlargement Newsletter (англ.). European Commission. Europa portal [http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/newsletter/081120_en.htm]

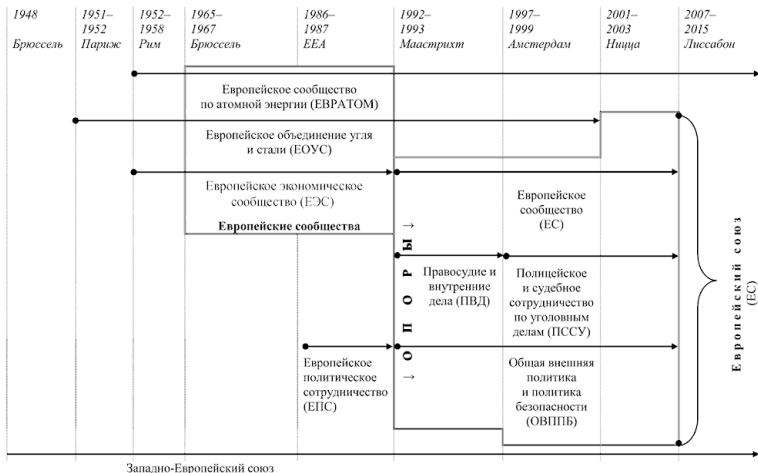


Рис. 1

Три государства Западной Европы, которые предпочли не присоединяться к ЕС, частично участвуют в союзной экономике и следуют некоторым директивам: Лихтенштейн и Норвегия входят в общий рынок через Европейскую экономическую зону⁹, Швейцария имеет сходные отношения, заключив двусторонние договоры¹⁰. Карликовые государства Европы, Андорра, Ватикан, Монако и Сан-Марино, используют евро и поддерживают отношения с ЕС через различные

⁹ The European Economic Area (EEA) (англ.). European External Action Service. Europa portal. [http://eeas.europa.eu/eea/]

¹⁰ The EU's relations with Switzerland (англ.). European External Action Service. Europa portal. [http://eeas.europa.eu/switzerland/index_en.htm]

договоры о кооперации¹¹.

История возникновения и развития ЕС позволяет определить основные особенности интеграционного процесса:

- образование «ядра» из небольшого числа (6 стран), обладавших на начало 1950-х гг. близким и достаточно высоким уровнем социально-экономического развития;
- постепенное присоединение к образовавшемуся ядру новых государств, которых с 1 июля 2013 г. стало 28;
- осознание негативных последствий ограниченности национальных рынков сбыта для экономического и социального развития собственного государства, преимуществ международной кооперации;
- выравнивание уровня экономического развития;
- постоянное усложнение форм, методов и организационных структур межгосударственного регулирования экономической интеграции;
- поэтапное создание ЕС и последовательное формирование его нового системного качества.

¹¹ Use of the euro in the world (англ.). European Commission. Europa portal. [http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/world/outside_euro_area/index_en.htm]

1.3 Учреждение трех европейских сообществ – Европейского сообщества угля и стали, Европейского экономического сообщества, Европейского сообщества по атомной энергии

Первым шагом в сторону создания современного ЕС стало подписание в 1951 г. в Париже ФРГ; Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, Францией, Италией Договора об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС, ECSC – European Coal and Steel Community). Парижский договор вступил в силу 23 июня 1952 г., после его ратификации государствами-участниками. Свою работу ЕОУС начало в августе 1952 г. в Люксембурге с установочным сроком на 50 лет.

Идея создания ЕОУС была сформулирована французским чиновником Жаном Моне и оглашена французским министром иностранных дел Робером Шуманом в Декларации от 9 мая 1950 г. В стремлении создать общий франко-германский рынок стали и угля (сырья, используемого повсеместно в ключевых отраслях промышленности и энергетике данных стран) предлагалось объединить производство

указанной продукции франко-германскими сталелитейными и угольными комбинатами под единым руководством (англ. High Authority of the European Coal and Steel Community) по модели, создающей организацию, открытую для участия в ней других европейских стран. Еще одной причиной создания ЕОУС было укрепление франко-германских экономических отношений и недопущение возможности военных действий между этими странами в будущем. План Моне – Шумана стал основой для создания ЕОУС.

Создание отраслевого интеграционного формирования ЕОУС предусматривало в первую очередь создание общего рынка угля и стали, модернизацию и повышение эффективности производства в угольной и металлургической отраслях, а также улучшение условий труда и решение проблем занятости в этих отраслях. По договору о создании ЕОУС государства-участники обязались поставить производство угля и стали под контроль международного верховного органа, решения которого становились для них обязательными; таможенные пошлины на товары, производимые угледобывающей и металлургической промышленностью шести стран, упразднялись в целях объединения экономических ресурсов участников ЕОУС. Вместе с тем данная организация имела далекоидущие планы – создание предпосылок для более тесного объединения европейских народов в целях содействия экономическому и социальному прогрессу, а также укрепления мира в Европе. Договор заложил институциональную

основу европейской интеграции.

В рамках ЕОУС впервые в международной практике государства-участники делегировали часть своего суверенитета в обмен на представительство в органах ЕОУС, действовавших в их общих интересах. Договор о ЕОУС заложил институциональную основу европейской интеграции.

Высший руководящий орган ЕОУС формировался из представителей государств-участников и, действуя независимо от их правительств, получил полномочия принимать обязательные для исполнения решения. Члены руководящих органов назначались по рекомендациям правительств государств-членов и с их согласия, но действовали в личном качестве, не следуя инструкциям своих правительств, что и обеспечивало наднациональный элемент в деятельности руководящих органов ЕОУС.

Совет министров состоял из членов правительств соответствующих государств. Высший руководящий орган и Совет министров обладали компетенцией принимать все решения в рамках ЕОУС. Создание наряду с Высшим руководящим органом Совета министров обеспечивало необходимый баланс между национальными интересами и элементами наднациональности.

В компетенцию Суда входило разрешение споров между Высшим руководящим органом и правительствами государств – членов ЕОУС.

Ассамблея на первых порах была «декоративным» пред-

ставительным органом, поскольку не имела законодательных полномочий и лишь давала свои заключения.

К концу 1954 г. практически все пошлины, квоты и другие барьеры внутри ЕОУС, относившиеся к торговле углем, коксом, сталью, чугуном и металлоломом, были отменены.

После подписания Договора о ЕОУС последовала попытка перенести его принципы на военную и общеполитическую сферы: Договор об учреждении Европейского оборонного сообщества (Договор о ЕОС), подписанный в 1952 г., и проект Статута Европейского сообщества должны были объединить ЕОУС и ЕОС в единую политическую организацию. Однако эта попытка потерпела фиаско, поскольку учредительный договор Европейского оборонного сообщества отказался ратифицировать парламент страны, выступившей инициатором его подписания – Франции.

Неудачная попытка создания военно-политического блока не помешала, однако, усилиям стран будущего Европейского союза по развитию взаимной интеграции в других областях. Эти усилия было решено вновь сконцентрировать на экономической сфере. В ходе встречи министров иностранных дел государств – участников ЕОУС, был одобрен доклад бельгийского государственного деятеля П.-А. Спаака, посвященный проблемам экономического союза и союза в области использования ядерной энергии в мирных целях. Результатом этого обсуждения стало заключение «шестеркой» ЕОУС 25 марта 1957 г. Римских договоров, учредивших Евро-

пейское сообщество по атомной энергии, Евратом (European Atomic Energy Community) и Европейское экономическое сообщество¹², ЕЭС (European Community). Римские договоры вступили в силу 1 января 1958 г. и являются бессрочными.

Основная цель создания ЕЭС и Евратома – способствовать экономическому росту и повышению жизненного уровня государств-участников, опирающимся на политический союз: объединение национальных экономик шести стран в единое экономическое пространство, создание общего рынка.

Евратом был призван обеспечить мирное использование ядерной энергии путем общих исследований, единых норм безопасности, снабжения потребителей ядерным топливом и рудой, а также контроля над потребителями. Евратом был создан в целях приоритетного развития атомной энергетики в рамках Сообщества, поэтому для данной отрасли в более короткие сроки был запущен механизм создания общего рынка, предусматривающий упразднение всех таможенных пошлин и сборов на импорт и экспорт продукции согласно ее специальному назначению. Государства-участники были обязаны применять атомную энергию в мирных целях, при этом страны гарантировали поставку необходимого сырья.

¹² С 1 ноября 1993 г. из названия этого документа и учрежденной им организации было исключено прилагательное «экономическое»: Договор, учреждающий Европейское сообщество.

Договор о ЕЭС ставил своей целью создание Таможенного союза. Были также учреждены Европейский инвестиционный банк и Европейский социальный фонд, оказывающий влияние на координацию и помощь в экономическом развитии Сообщества.

Главные направления деятельности ЕЭС:

- устранение между государствами-участникам и таможенных сборов и количественных ограничений на импорт и экспорт товаров, а также всех других эквивалентных по своим последствиям мер;
- введение общего таможенного тарифа и общей торговой политики по отношению к другим государствам;
- устранение ограничений, препятствующих свободному движению лиц, услуг и капиталов между государствами-участниками;
- ведение общей политики в области сельского хозяйства и общей политики в области транспорта; предотвращение нарушений правил конкуренции на общем рынке;
- согласование экономической политики государств-участников и устранение диспропорций в платежных балансах;
- сближение законодательств государств-участников в той мере, в какой это необходимо для функционирования общего рынка;
- создание Европейского социального фонда с целью улучшения возможностей занятости для трудящихся и со-

действия повышению их жизненного уровня;

- создание Европейского инвестиционного банка, призванного способствовать экономическому развитию ЕЭС путем привлечения новых ресурсов;
- сотрудничество с другими странами и территориями с целью роста торговли и совместного содействия экономическому и социальному развитию.

Римские договоры предполагали развитие ряда других направлений общей политики, таких как сельское хозяйство, транспорт, гармонизация законодательства, социальная политика, внешнеторговая политика. Некоторые статьи Римских договоров уполномочивали органы Евратома на создание дополнительных направлений общей политики, начиная с региональной политики и заканчивая политикой защиты потребителя.

1.4 Договор о слиянии и дальнейшее развитие региональной экономической интеграции

С момента вступления в силу Римских договоров существовали три различных Сообщества – ЕОУС, ЕЭС и Евратом, которые объединяли одни и те же государства, но функционировали автономно, каждое согласно своим учредительным документам, определявшим сферу деятельности, цели и методы, а также организационную структуру. Наряду с органами управления, действующими исключительно в рамках соответствующего сообщества, были созданы два общих для указанных организаций института – Парламентская ассамблея и Суд Европейских сообществ.

В 1965 г. в Брюсселе был подписан Договор, учреждающий единый Совет и единую Комиссию Европейских сообществ. Этот акт, именуемый обычно **Договором о слиянии**, объединил главные институты трех Сообществ в единую систему. Договор вступил в силу с 1 июля 1967 г. и с этого момента произошло объединение исполнительных органов трех Сообществ в единые институты. Вместо двух Комиссий (ЕЭС и Евратом) и Верховного органа ЕОУС создана Комиссия Европейских сообществ и точно таким же способом был учрежден Совет Европейских сообществ. В соот-

ветствии с Договором о слиянии произошло и объединение трех бюджетов в «общий бюджет Европейских сообществ». Однако финансовое слияние было неполным, поскольку ЕОУС сохранил свой операционный бюджет.

С вступлением в силу Договора о слиянии три Сообщества *de facto* стали представлять собой единую организацию, управляемую общими органами. Совет, Комиссия, Ассамблея (Парламент) и Суд Европейских сообществ руководствовались нормами Договора о ЕОУС – в вопросах, относящихся к сфере угля и стали, нормами Договора о Евратоме – в вопросах атомной энергетики, или чаще всего нормами Договора о ЕЭС по всем остальным вопросам. С этого момента можно говорить о том, что Европейское сообщество (Сообщество) получило право на свое самостоятельное существование.

Итак, к концу 60-х гг. XX в. процесс формирования основ интеграционного европейского общества был завершен. Перед странами-участницами встал вопрос о выборе дальнейших путей совместного развития и интеграции.

Теоретическая модель, разработанная западными экономистами, предусматривала четыре этапа европейской экономической интеграции (табл. 2).

Таблица 2. Этапы региональной экономической интеграции

Этапы	Содержание
Зона свободной торговли	Отмена таможенных пошлин, квот и других ограничений в торговле между государствами-членами при сохранении их автономии в таможенной и торговой политике по отношению к третьим странам
Таможенный союз	Введение общего внешнего таможенного тарифа и переход к единой торговой политике в отношении третьих стран
Единый внутренний (общий) рынок	Таможенный союз дополняется осуществлением мероприятий, обеспечивающих свободное движение услуг, капиталов и рабочей силы (включая свободу их профессиональной деятельности)
Экономический и валютный союз	Единый внутренний рынок плюс гармонизация и координация экономической политики государств-членов на основе совместно принятых решений и контроля за их выполнением, замена национальных валют единой валютой и единая валютная и денежная политика

Однако экономические и политические реалии внесли коррективы в эту схему. Первым этапом, как уже отмечалось, стало создание общего рынка угля и стали, т. е. интеграция в рамках двух секторов промышленности. Сразу за ним последовало формирование *Таможенного союза* (ЕЭС), внутри которого была создана и *зона свободного движения товаров*. Реализуя цели ЕЭС, его участники избрали вариант ступенчатого снижения общего уровня таможенных тарифов во взаимной торговле. Первое снижение на 10 % было осуществлено 1 января 1959 г. Далее тарифы снижались почти ежегодно, и параллельно сокращался разрыв между усредненными и национальными уровнями тарифов. В ито-

ге с 1 июля 1968 г. внутренняя торговля в Сообществе становится беспопшлинной, а на его внешних границах вводится **Общий внешний таможенный тариф**, ознаменовавший окончание срока создания *Таможенного союза*.

На рубеже 1960-1970-х гг. начался третий раунд переговоров о вступлении в Европейские сообщества Великобритании, Дании, Ирландии и Норвегии, который завершился подписанием четырех двусторонних договоров. Норвегия так и не вошла в Сообщества, так как национальный референдум незначительным большинством отверг подписанный правительством договор, а остальные три страны стали членами Сообществ. С 1 января 1973 г. «шестерка» превратилась в «девятку».

В это же время была предпринята первая попытка перехода государств – членов Европейских сообществ на еще более высокую, чем общий рынок, ступень экономической интеграции – «*экономический и валютный союз*». Создать экономический и валютный союз к 1980 г., как планировалось в тот период, государствам-членам не удалось, не в последнюю очередь ввиду мирового энергетического и валютно-экономического кризиса 1970-х гг. Однако именно в 1970-е гг. формируется Европейская валютная система (ЕВС). Ее главным инструментом становится Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), созданный в 1975 г. Основными элементами ЕВС стали механизм поддержания стабильных обменных курсов национальных валют государств – чле-

нов Сообщества и общая «корзинная валюта» – ЭКЮ (англ. European Currency Unit – Европейская валютная единица)¹³.

В 1979 г. состоялись первые прямые выборы в Европейский парламент. В 1984 г. была начата реформа общей сельскохозяйственной политики и принята Первая рамочная программа научно-технического развития на 1984–1987 гг., положившая начало координации действий к сотрудничеству государств-членов в этой области.

На период 1970-х гг. также приходится освоение государствами – членами Европейских сообществ новых интеграционных проектов, выходящих за рамки экономической сферы жизни. Ими стали общая европейская внешняя политика и сотрудничество в правоохранительной сфере.

Первая была призвана добиться того, чтобы государства – члены Сообществ выступали единым блоком на международной арене и за счет этого обеспечили себе большее влияние в международных делах, в том числе в вопросах поддержания мира и безопасности на планете в целом.

Сотрудничество в правоохранительной сфере и соответствующие интеграционные мероприятия стали неизбежными по мере создания единого экономического пространства (общего рынка), которое делает государственные границы все более прозрачными не только для законопослушных лиц (предпринимателей, наемных работников и др.), но и для

¹³ Решина, Г. Финансовые ресурсы и бюджет Европейского союза / Г. Решина. – Рига: Jumis, 2006.

транснациональной преступности.

Вышеупомянутые новые области интеграции не были включены в организационную структуру Европейских сообществ и осваивались государствами-членами посредством специальных механизмов, не имевших изначально нормативно-правового регулирования. Для разработки европейской внешней политики в 1970 г. государства-члены образовали Европейское политическое сотрудничество (ЕПС). Этот координационный механизм функционировал на основе совместных политических деклараций, одобренных на уровне глав государств/правительств или министров иностранных дел государств-членов. ЕПС получило правовую основу только в 1986 г. при подписании Единого европейского акта (см. ниже), специальный раздел которого был посвящен сотрудничеству государств-членов в области внешней политики. Сходным образом правоохранительное сотрудничество государств-членов осуществлялось ими через совместные рабочие группы в составе руководителей или сотрудников национальных министерств внутренних дел и иных компетентных ведомств. Это сотрудничество было юридически признано в качестве самостоятельного направления интеграции лишь в 1992 г при подписании Договора об учреждении ЕС.

1.5 Единый европейский акт и начало политического сотрудничества

Пройдя длительный путь реформ, Сообщество в середине 80-х гг. вступило в новый этап развития – завершение формирования Единого внутреннего рынка. Для успешного решения этой задачи Комиссия подготовила подробную программу практических действий, опубликованную в Белой книге¹⁴ (1985 г.), которая содержала около 300 мероприятий, охватывавших все направления экономической политики с указанием сроков их выполнения. Правовой базой программы стал **Единый европейский акт**, подписанный государствами-членами в феврале 1986 г. и вступивший в силу с 1 июля 1987 г. 30 лет, прошедшие после подписания Римских договоров, повлекли необходимость пересмотра существующих позиций в условиях развития европейской интеграции. После затяжных переговоров, которые были инициированы Жаком Делором, руководители государств и правительств пришли к соглашению по целому пакету важных реформ.

¹⁴ Белая книга содержит официально разработанные, концептуальные предложения в определенных областях политики, план мероприятий. Ее противоположностью являются Зеленые книги, в которых содержатся разработки, представляемые в процессе поиска решений в прениях, своеобразная трибуна для высказывания мнений.

По своему характеру Единый европейский акт 1986 г. представлял собой, главным образом, набор поправок в договоры об учреждении ЕОУС, ЕЭС и Евратома. В этом он сходен с «бюджетными договорами» начала 1970-х гг. и будущими ревизионными договорами ЕС в целом (Амстердамский (1997 г.), Ниццкий (2001 г.) и, наконец, Лиссабонский (2007 г.) договоры).

Поправки Единого европейского акта содержались в его центральном и наиболее объемном разделе II «Положения об изменении договоров, учреждающих Европейские сообщества». Раздел III Акта юридически зафиксировал механизм координации внешней политики государств-членов, сложившийся еще в 1970-е гг., «Положения о европейском сотрудничестве в сфере внешней политики».

Поправки Единого европейского акта предусматривали:

- во-первых, завершение создания единого экономического пространства в рамках ЕЭС, «внутреннего рынка» Сообщества;
- во-вторых, реформу институционального механизма Европейских сообществ.

Для создания единого экономического пространства предполагалось выполнение следующих задач:

- завершение образования внутреннего рынка путем улучшения координации в рамках структурных фондов, уменьшения различий между регионами Европейского сообщества, проведения комплекса мероприятий, которые поз-

волили бы подготовиться к образованию общего внутреннего рынка: внутренний рынок должен представлять собой пространство без внутренних границ, в котором обеспечивается свободное движение товаров, лиц, услуг и капиталов;

- укрепление европейского политического сотрудничества путем совместного планирования и осуществления внешней политики, взаимного обмена информацией и взаимных консультаций по вопросам внешней политики, а также согласованности внешней политики государств-участников и совместного анализа экономических и политических аспектов политики безопасности.

Реформа институциональной структуры Европейского сообщества включала следующие основные элементы:

- повышение эффективности институционального механизма за счет частичной отмены права вето представителей государств-членов при принятии некоторых нормативных актов и других решений на европейском уровне;
- демократизацию институционального механизма за счет расширения полномочий Европейского парламента в законотворческой и иных сферах;
- введение пятого института – Счетной палаты.

На основе Единого европейского акта осуществлен ряд реформ, в частности на основе постановления Совета Европейских сообществ в 1988 г. образован Суд первой инстанции, что значительно преобразовало судебную систему Европейских сообществ.

Единый европейский акт стал последним, завершающим шагом на пути к Договору об учреждении ЕС, благодаря которому наряду с экономическим союзом сейчас существует и политический союз государств Европы.

1.6 Маастрихтский договор и образование Европейского союза

27 февраля 1992 г. страны – члены Европейских сообществ (Бельгия, Дания, Германия, Греция, Испания, Франция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Великобритания) заключили в Маастрихте (Нидерланды) Договор об учреждении ЕС – **Маастрихтский договор**, который вступил в силу в ноябре 1993 г. Задержка с ратификацией была вызвана отрицательными результатами референдума в Дании, что привело к проведению повторного опроса, давшего положительные результаты. Кроме того, в ряде государств-участников в связи с подписанием Маастрихтского договора потребовалось внести серьезные изменения в тексты национальных основанных законов (например, конституции Франции, ФРГ).

Стоит особо подчеркнуть, что Маастрихтский договор не отменяет и не заменяет Парижский договор 1951 г. и оба Римских договора 1957 г., а также Единый европейский акт 1986 г. Формально он создает новую структуру – Европейский союз – и одновременно вносит изменения и дополнения в учредительные договоры. Однако все четыре договора сохраняют силу. Более того, Европейский союз не обладает международной правосубъектностью и действует лишь опосредовано, через Европейские сообщества и государства –

члены ЕС. По сути, ЕС являлся определенной моделью межгосударственной региональной интеграции, реализуемой государствами – участниками Европейских сообществ. В литературе структура функционирования ЕС, утвержденная Маастрихтским договором, получила наименование системы трех «опор».

Суть этой структуры заключается в следующем: организация Европейский союз создается не как единая конструкция (с единой правосубъектностью, компетенцией и т. д.), а как сумма трех автономных правопорядков – трех «опор».

Данные «опоры» географически охватывают одни и те же страны (государства – члены ЕС), управляются одними и теми же руководящими органами, но функционируют по разным правилам с большим (первая «опора») или меньшим (вторая и третья «опоры») ограничением государственного суверенитета¹⁵ (рис. 2).

¹⁵ Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М.: ИНФА-М, 2008. – С. 22.

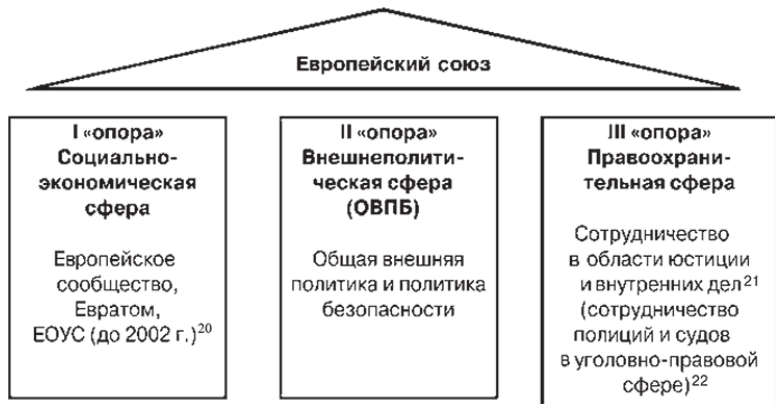


Рис. 2. Храмовая структура ЕС

²⁰ Прекратило существование в 2002 г.

²¹ Формулировка Маастрихтского договора.

²² Формулировка Амстердамского договора.

Первая «опора» ЕС – это Европейские сообщества, продолжившие функционировать на основании собственных учредительных документов, подписанных еще в 1950-е гг. Маастрихтский договор 1992 г. вслед за Единым европейским актом 1986 г. не отменил их, но лишь скорректировал и дополнил их содержание. Если оставить за скобками ЕОУС (до 2002 г.) и Евратом, роль которых в интеграционном процессе достаточно ограничена, то первая «опора» может быть сведена в основном к одной организации – Европейскому сообществу, как стало именоваться в соответствии с Ма-

астихтским договором бывшее ЕЭС.

С вступления в силу Маастрихтского договора берет свое начало дуализм «Европейское сообщество – Европейский союз» (оба в русскоязычной литературе могут обозначаться аббревиатурой ЕС¹⁶). До вступления в силу Лиссабонского договора институты ЕС осуществляли большую часть своих полномочий именно в рамках Европейского сообщества на основании положений Договора, учреждающего Европейское сообщество 1957 г.

Такая же ситуация с международными соглашениями ЕС, которые в большинстве своем подписаны от лица Европейского сообщества или, реже, Евратома и ЕОУС, являвшихся формально самостоятельными субъектами международного права. Именно Европейское сообщество, а не ЕС, выступало официальным членом ВТО (Всемирной торговой организации), ФАО (Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН) и ряда других международных организаций.

К ведению институтов ЕС на основании Маастрихтского договора 1992 г. относились две неэкономические сферы интеграции и сотрудничества, получившие развитие в 1970-е гг.:

– общая внешняя политика и политика безопасности (ОВ-ПБ) – вторая «опора»;

¹⁶ В настоящем пособии аббревиатурой ЕС обозначается только Европейский союз.

- сотрудничество в области юстиции и внутренних дел – третья «опора».

Наряду с созданием структуры «трех опор» Маастрихтский договор предусматривал:

- создание Экономического и валютного союза;
- формирование общей социальной политики и расширение сотрудничества в социальной сфере (здравоохранение, защита прав потребителей, политики в области занятости населения), а также в сфере культуры и образования;
- введение европейского гражданства и предоставление гражданам государств-членов права избирать и быть избранными как в местные органы власти, так и в Европарламент;
- закрепление основных принципов права ЕС и незыблемости правовых достижений Сообществ, которые образуют правовое достояние – *aquis communautaire*;
- демократизация процесса принятия решений в Союзе и расширение полномочий Европарламента. Провозглашая одной из своих важнейших задач завершение строительства экономического и валютного союза, Маастрихтский договор предусматривает сроки введения единой валютной системы (ЕВС) и создания соответствующей институциональной структуры.

Детальное правовое регулирование этих вопросов содержится в протоколах, прилагаемых к Маастрихтскому договору. Новая валютная структура и ее руководящие органы определяются в Протоколе об уставе Европейской системы

центральных банков (ЕЦБ) и Европейском центральном банке (ЕЦБ). Датой завершения строительства валютного союза и введения в обращение единой валютной единицы на просторах Сообществ определили 1 января 1999 г. Несмотря на возникшие сложности в ходе реализации этой задачи, с 1 января 1999 г. новая валюта была введена в безналичное обращение, а с 1 января 2002 г. – в наличное обращение (в 12 из 15 государств – членов ЕС)¹⁷.

Маастрихтский договор оставил ряд нерешенных вопросов, в частности о природе Евросоюза, порядке расширения Евросоюза и принятия новых членов, о реформировании институтов и системы его функционирования. Противоречивость его положений прослеживается в сфере общей внешней политики и политики безопасности, а также в области сотрудничества полиции и судов в уголовно-правовой сфере. Различия касаются таких важных моментов, как источники права, применяемого в рамках системы трех «опор», субъекты права, порядок принятия и исполнения решений. Результатом явилась диверсификация правового режима установлений права ЕС не только по вертикали, но и по горизонтали. Отсюда вытекают различия в содержании понятий «права ЕС» и «права Европейских сообществ». С течением времени и внесением изменений в учредительные договоры эти различия и противоречия были несколько сгла-

¹⁷ По состоянию на 1 января 2015 года евро является платежным средством 19 государств – участников «еврозоны».

жены¹⁸.

¹⁸ Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учеб. для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. д-р юр. н., проф. Л. М. Энтин. – М.: Норма, 2007. – С. 17.

1.7 Амстердамский договор и эволюция Европейского союза

Трудности, возникающие при применении Маастрихтского договора, и территориальное расширение ЕС¹⁹ обусловили процесс разработки и внесения изменений в учредительные документы ЕС. Для этой цели в 1996 г. была созвана межправительственная конференция, которой было поручено разработать и предложить к подписанию текст нового учредительного акта, призванного способствовать совершенствованию структуры и функционирования ЕС, а равно решить те спорные проблемы, которые не удалось полностью урегулировать при подготовке Маастрихтского договора.

Новый договор был подписан в Амстердаме 2 октября 1997 г и вступил в силу с 1 мая 1999 г. после ратификации его всеми государствами-участниками. **Амстердамский договор** существенно дополняет и развивает положения Маастрихтского договора, в частности расширяет сферу деятельности ЕС в области гражданских прав и занятости, социальной политики, охраны окружающей среды.

Амстердамский договор предусматривает следующие но-

¹⁹ Расширение интеграции ознаменовалось вступлением в 1995 г. (1 января) в ЕС Австрии, Финляндии и Швеции. Кандидатом на вступление была и Норвегия, которая с указанными странами подписала договоры о вступлении в ЕС, но референдум не одобрил данное решение так же, как и в начале 70-х гг.

вые положения:

а) осуществление в течение пятилетнего периода мер, обеспечивающих свободное передвижение граждан государств-членов в рамках ЕС;

б) обязательство государств-членов соблюдать принципы демократии, прав человека и приоритета законности;

в) активизацию социальной политики ЕС, защиту интересов потребителей;

г) формирование общей политики безопасности и обороны, чему должна способствовать интеграция ЕС и Западно-европейского союза;

д) расширение межправительственного сотрудничества в области борьбы с преступностью, терроризмом, торговлей людьми, наркобизнесом, коррупцией и контрабандой, расизмом и ксенофобией;

е) повышение роли Европарламента в принятии решений и формировании законодательства ЕС.

Центральное место среди положений Амстердамского договора занимают положения, направленные на создание пространства свободы, демократии и законности. Развитию демократических начал должны служить открытость и прозрачность принимаемых институтами и органами ЕС решений. Достижению этой цели призваны способствовать:

– изменения касательно порядка принятия нормативно-правовых актов ЕС:

1) уточняются и получают распространение две основные

процедуры принятия решений, предусматривающие активное участие Европарламента в законодательном процессе – процедура сотрудничества (решение принимается Советом ЕС по инициативе Комиссии после обсуждения с Европарламентом) и процедура совместного принятия решений (решение принимается Советом ЕС совместно с Европарламентом);

2) расширяется перечень вопросов, по которым решения в Совете ЕС принимаются квалифицированным большинством;

– положения о возможности наложения санкций на государство – участника ЕС, допускающее серьезное неоднократное нарушение основополагающих начал построения и функционирования ЕС: Совет ЕС может принять решение о приостановлении в отношении государства-нарушителя некоторых прав, вытекающих из учредительных договоров;

– положения о коммунитаризации Шенгенских соглашений, т. е. интеграции в систему права Сообществ;

– уточнения принципов субсидиарности и пропорциональности.

Амстердамский договор вносит ряд изменений и уточнений в механизм осуществления совместной внешней политики и политики безопасности, детализирует порядок определения общих внешнеполитических принципов ориентации и выработки общей позиции принятия совместных ре-

шений и их реализации. Несколько расширяется участие Комиссии в осуществлении конкретных внешнеполитических решений. Предусматривается некоторая корректировка правового статуса аппарата, разрабатывающего и обеспечивающего исполнение решений во внешнеполитической сфере, в частности изменяются функции и полномочия Генерального секретаря Совета. Создается Политический комитет, объединяющий руководителей политических департаментов министерств и ведомств иностранных дел государств-участников. Наконец, учреждается пост Верховного представителя ЕС по вопросам общей внешней политики и политики безопасности. И хотя Амстердамский договор не содержит детальной регламентации его полномочий, на практике Верховный представитель принимал активное участие в подготовке, формулировании и исполнении решений в области общей внешней политики и политики безопасности.

Таким образом, Амстердамский договор содержит принципиально важные положения, направленные на углубление и расширение сотрудничества государств-участников в рамках Европейских сообществ и Европейского союза. Вместе с тем в Амстердамском договоре не находится места институциональной реформе, необходимой в связи с грядущим расширением ЕС. В ходе работы над Амстердамским договором выявились серьезные разногласия между государствами-членами по вопросу реформирования институтов ЕС. Для их преодоления было решено созвать новую межправи-

тельствующую конференцию, которой поручалось до вступления в ЕС новых членов²⁰ подготовить договор, изменяющий действовавшую институциональную структуру.

²⁰ В декабре 1997 г. Европейский совет принял решение о начале переговоров с Венгрией, Кипром, Польшей, Словенией, Чехией, Эстонией о вступлении в ЕС. В мае 2004 г. указанные государства, а также Латвия и Литва, вошли в состав ЕС.

1.8 Ниццкий договор и расширение Европейского союза

Завершающим аккордом в подготовке к расширению ЕС стал **Ниццкий договор**, изменивший Договор об учреждении ЕС, Договоры, учреждающие Европейские сообщества и некоторые относящиеся к ним акты. Подписанный в Ницце (Франция) 26 февраля 2001 г. Договор вступил в силу 1 мая 2003 г. Продолжительность ратификационного процесса была связана с трудностями, возникшими, в частности, в Ирландии.

Главная цель Ницкого договора – подготовить ЕС к приему новых государств-участников и нивелировать возможные связанные риски для ЕС в целом и его участников в частности. Указанная цель достигалась посредством:

- уточнения процедур наложения санкций на государства-члены, не соблюдающие фундаментальные ценности и принципы, закрепленные в Договоре о ЕС;
- реформирования в определенной степени институциональной структуры ЕС (изменяется численный состав и полномочия Европарламента, вносятся изменения в процедуру голосования, фиксируется число взвешенных голосов и т. д.).

Опыт развития событий в ЕС после подписания Ницкого договора подтверждает, что тревоги, связанные с расшире-

нием ЕС, небезосновательны. Интеграционные объединения в ходе своего развития неоднократно сталкивались с серьезными противоречиями и кризисными явлениями, но их удалось преодолевать и находить определенный компромисс. Почти удвоение численного состава ЕС в мае 2004 г. потребовало новых механизмов в достижении согласия и эффективности осуществления функций ЕС.

1.9 Проект Европейской конституции и Лиссабонский договор

В декабре 2001 г. на сессии Европейского совета было принято решение о созыве Конвента о будущем Европы, которому предстояло подготовить проект Конституции ЕС. 29 октября 2004 г. Договор, устанавливающий Конституцию для Европы, был подписан руководителями всех государств – членов ЕС.

Этот документ содержал в себе решение множества проблем, которые сдерживали демократическое и эффективное развитие ЕС как интеграционной организации, объединяющей территорию почти всей Западной и значительной части Восточной Европы²¹.

Главные нововведения проекта Европейской конституции предусматривали:

- упрощение внутреннего устройства ЕС за счет ликвидации структуры трех «опор»;
- кодификацию всех учредительных документов и дополняющих и/или изменяющих их актов в единый конституционный договор ЕС;
- признание Хартии ЕС об основных правах в качестве со-

²¹ Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М.: ИНФА-М, 2008. – С. 27.

ставной части конституционного договора и соответственно высшей юридической силы ее норм в правовой системе ЕС;

- закрепление впервые в истории ЕС системы «демократических» принципов его функционирования (принципы демократического равенства, представительной демократии и др.);

- модернизацию внешнеполитической (включая вопросы обороны и безопасности), правоохранительной и ряда других сфер компетенции ЕС;

- более четкое разграничение предметов ведения и полномочий между ЕС и государствами-членами за счет признания и определения разных «категорий компетенции» ЕС (исключительная, совместная и др.) при сохранении остаточной компетенции за государствами-членами;

- широкомасштабную институциональную реформу, способствующую дальнейшей демократизации ЕС, ускорению и большей прозрачности процедур принятия решений на европейском уровне;

- наделение парламентов государств-членов дополнительными рычагами воздействия на правотворческий процесс ЕС.

Договор, устанавливающий Конституцию для Европы, был ратифицирован восемнадцатью государствами-членами, включая Германию, не ратифицирован двумя (Францией и Нидерландами), а еще семь государств-членов не определили свою позицию (не проводили ратификационных про-

цедур). Поскольку для вступления в силу проекта Европейской конституции требовалась ее ратификация со стороны всех государств-членов, а ратификацию провели только 2/3 из них, ввести документ в действие оказалось невозможным.

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.