

ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Чувальская И.П.

ИНСТИТУТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО ПРАВУ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА КАК КАТЕГОРИЯ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Аннотация. Данная работа раскрывает сущность института ответственности по праву Европейского Союза как категории современного международного права. Объектом исследования выступают правовые основы установления институтов ответственности государств в современном международном праве и праве ЕС, а также вопросы их функционирования. Предметом исследования являются основные положения доктрины международного права, касающиеся ответственности государств, учредительные акты международных организаций ООН и ЕС, дополнительные нормативные акты, регулирующие конкретные вопросы ответственности государств в ЕС, международные соглашения закрепляющие положения об ответственности в международном праве, международные обычаи, регулирующие сотрудничество государств-членов ЕС как внутри организации, так и вне ее, а также судебная практика, сложившаяся в сфере обеспечения исполнения экономических обязательств. Особое внимание уделяется рассмотрению сущности института ответственности по праву Европейского Союза как категории современного международного права. Автор подробно рассматривает такие аспекты темы как основные принципы международного права и права ЕС, касающиеся ответственности государств, их правовое закрепление. Проанализировано развитие права ЕС в контексте становления института ответственности государств, описана процедура привлечения к ответственности государств по праву ЕС. В связи с этим проводится сравнительный анализ правовых основ института ответственности в международном праве и института ответственности по праву ЕС. При этом особое внимание автор уделяет анализу норм об ответственности государств. Основным выводом проведенного исследования являются то, что необходимым условием повышения эффективности права ЕС является совершенствование механизма его действия. Важная роль в решении этой задачи в большей степени принадлежит институту ответственности государств, который характеризуется большим количеством особенностей, которые в части рассмотрены в данной статье. В ходе исследования автору удалось установить, что институт ответственности по праву ЕС образует собой неотъемлемую часть универсальной системы международной ответственности государств в общих параметрах мирового сообщества. Особым вкладом автора в исследование темы является подробное описание механизма привлечения государств-членов к ответственности и сделан особый акцент на роли института ответственности государств по праву ЕС.

Ключевые слова: Институт ответственности, право Европейского союза, современное международное право, принцип ответственности государств, судебная практика,

привлечение к ответственности, механизм, добросовестное соблюдение обязательств, Устав ООН, учредительные акты ЕС.

Abstract: *This work expounds the nature of the institution of responsibility before the law of the European Union as a category of modern international law. The object of this research is the legal basis of establishing the institutions of responsibility of the states in the modern international law of the EU, as well as the questions of their functionality. The subject of this research is the key positions of the doctrine of international law pertaining to state responsibility, founding treaties of international organizations of UN and EU; additional normative acts that regulate specific issues of state responsibility within the EU; international treaties that bind the positions on responsibility within international law; international traditions that regulate cooperation of the EU member-states inside the organization, as well as outside of it; legal practice that has formed in the sphere of ensuring the adherence to the economic obligations. In the course of the research the author determines that the institutions of responsibility by the law of the EU form an intrinsic part of the universal system of international responsibility of states in the general parameters of the global community. The author's contribution into the research of this topic is the detailed description of the mechanisms of enforcing the responsibility of the member-states, making a special accent on the role of the institution of responsibility of the states before the law of the European Union.*

Keywords: *Institution of responsibility, EU law, Modern international law, Principle of state responsibility, Legal precedent, Prosecution, Mechanism, Faithful compliance with obligations, UN charter, EU founding treaties.*

Современный миропорядок, обозначенный заявленной приверженностью государств-членов мирового сообщества верховенству права (Декларация тысячелетия 2000 г., Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г.), предметно ориентирован на поддержание режима верховенства права в системе международных отношений. Позиционирование режима верховенства права в качестве институционально-юридической основы построения современного миропорядка предметно подтверждает востребованность добросовестного выполнения всеми государствами своих международных обязательств и параллельно с этим укрепления Международного суда. [1]

Качественное возведение принципа добросовестного выполнения международных обязательств в разряд императивных (*jus cogens*) принципов современного международного права (п.2 ст. 2 Устава ООН) обозначено той ролью, которую играет

этот принцип в параметрах юридически значимого правомерного поведения государств, когда всё вписывается в рамки права, соответственно рассматривается как допустимое и, в противоположность этому, в качестве недобросовестного, равно как неправомерного, поведения государств, когда имеет место злоупотребление правом или нарушение права, что в логическом порядке вводит в действие институт ответственности государств. Любое нарушение права или недобросовестное его соблюдение естественным образом влечет за собой ответственность того субъекта права, который осуществил такое деяние. При обстоятельствах, когда субъектами международного права являются именно государства (вторичными и производными субъектами международного права, как известно, выступают международные организации) как создатели, исполнители международно-правовых предписаний, то и ответственность

наступает собственно самих фигурантов – суверенных государств. Современное международное право как самодостаточная (в смысле создания, соблюдения и обеспечения в лице Международного суда) система права действует по общим законам своего юридического естества. Право создается государствами, подлежит добросовестному его выполнению и предопределяет наступление юридически логической санкции – ответственности. Государства в порядке общего принципа права (п. 1с. ст.38 Статута Международного суда) призваны по факту признания ответственности по суду осуществить полное возмещение ущерба. Таков общепризнанный постулат права: право не подлежит быть нарушено или недобросовестно выполнено. В противном случае наступает международная ответственность, которая погашается (по факту возникшего спора по линии нарушения права или недобросовестного его выполнения) через главный судебный орган ООН – Международный суд.

По обстоятельствам, когда правовое пространство Европейского Союза в логическом порядке позиционирует себя как неотъемлемая часть правового сообщества, а сами государства-члены Европейского Союза являются членами ООН (на которых распространяет свое действие Устав ООН), то, соответственно, общая схема действия института международной ответственности применима в полной мере и в отношении всех государств-членов Европейского Союза. Единственная специфика здесь состоит в том, что в параметрах Европейского Союза в силу соответствующих договорно-правовых актов действуют свои судебные (в отличие от мировых – Международный суд ООН) институты. Таким образом, институт ответственности по праву Европейского Союза образует собой неотъемлемую часть универсальной системы международной

ответственности государств в общих параметрах мирового сообщества.

Европейский Союз, как известно, обладает рядом особенностей, в силу особого характера его правовой системы. Как и в любой системе правоотношений, в данном случае между участниками возникают взаимные права и обязанности. Соответственно возникает и ответственность за несоблюдение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязательств участниками правоотношений. Позиционно, на концептуальном и практическом уровне здесь в полной мере проявляет себя институт ответственности государств, поскольку именно они выступают основными участниками правоотношений и их допустимое (в аспекте недопущения нарушения права или его недобросовестного выполнения) или недопустимое поведение с точки зрения права формирует общую тенденцию развития Европейского Союза.

Концептуально и предметно практически в науке международной юриспруденции выработан и подтвержден действующей судебно – арбитражной деятельностью органов международного правосудия принцип добросовестного соблюдения международных обязательств независимо от источника их возникновения (п.2. ст.2. Устава ООН).

Декларация принципов международного права 1970 г., касающихся дружеского сотрудничества в соответствии с Уставом ООН, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. (Хельсинский акт), Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. раскрывают нормативное содержание этого принципа. [2]

Позиционно установлено, что в международных правоотношениях понятие добросовестности (*bona fides*), в данном контексте обозначает себя в формате заявленной в юридическом плане готовности государств всесторонним образом выполнять весь ком-

плекс предписаний международного права. Предметная материализация установленной готовности вписывается в формат юридически значимого правомерного поведения государств по неукоснительному соблюдению и выполнению взятых на себя международных обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права. Принцип добросовестного соблюдения международных обязательств здесь выступает в качестве критерия законности поведения государств в международных правоотношениях. С помощью этого принципа субъекты международного права получают законные основания на условиях взаимности требовать от других участников международного общения выполнения условий, связанных с использованием определенными правами и несением соответствующих обязанностей. [3]

Постановочно, процедуры пользования правами и несения обязанностей соотносятся между собой таким образом, чтобы юридическая безопасность (совокупность субъективных прав и законных интересов) субъектов правоотношений поддерживалась на должном уровне. Государство может пользоваться своими правами в той степени, в какой оно не нарушает своей обязанности по недопущению нарушения субъективных прав другого государства. «Все Члены Организации Объединенных Наций добросовестно выполняют принятые на себя по настоящему Уставу обязательства, чтобы обеспечить им всем в совокупности права и преимущества, вытекающие из принадлежности к составу Членов Организации» – записано в п. 2 ст.2 Устава ООН. Предметная востребованность соблюдения принципа добросовестного выполнения международных обязательств обозначена существованием логической юридической связи между обязательством одного государства и субъективным правом другого государ-

ства. Государство призвано так пользоваться своим субъективным правом, чтобы не нарушать корреспондирующего этому праву обязательство не наносить ущерб субъективному праву другого государства. Несоблюдение данного обязательства влечет за собой констатацию факта злоупотребления правом [4], что параллельно с нарушенным правом включает в действие институт международной ответственности. При обстоятельствах, когда востребованность поддержания юридической безопасности (совокупность субъективных прав и законных интересов) имеет имманентно универсальное значение, соответственно и институт международной ответственности государств несет в себе позиционно универсальное (в параметрах всего мирового сообщества в целом) начало.

Принцип ответственности государств сформулирован и в праве Европейского Союза. Авторитетный отечественный ученый профессор С. Ю. Кашкин сформулировал понятие принципов права Европейского Союза как основные начала данной правовой системы, которые определяют содержание правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности Союза в целом и его государств-членов. [5] И в зависимости от сферы их применения принципы права ЕС могут быть общими и специальными. Первые характерны для правовой системы в целом, а вторые для отдельных отраслей, институтов и т.д.

Следует отметить, что нормы, представляющие собой принципы правовой системы, в данном случае правовой системы ЕС, обязательно должны находить свое отражение в нормативно-правовом акте.

Принцип ответственности и, в частности, принцип международной ответственности государств не закреплен напрямую в нормативных актах ЕС. Но он находит закрепление в отдельных статьях, касающихся

оснований, процедур привлечения к ответственности государств-членов.

Во всех основных актах ЕС предметно установлены положения относительно ответственности государств. В первую очередь ст. 7 Договора о Европейском Союзе, основанные на ней статьи учредительных договоров Европейских сообществ (ст. 309 Договора о Европейском Сообществе, ст. 96 Договора о ЕОУС и ст. 204 Договора о Евратоме), а также Договор о Функционировании Европейского Союза содержат нормы, касающиеся процедуры привлечения к ответственности государств – членов ЕС.

Следует сказать о том, что в праве ЕС присутствует принцип ответственности государств – членов ЕС за неисполнение взятых на себя обязательств. Сформулирован он Судом ЕС в решении по известному делу «Francovich» [6] в 1990 г. Суть его в том, что только государства в целом несут ответственность за исполнение взятых ими обязательств по базовым договорам. Этим решением Суд напомнил государствам об их первостепенной ответственности за исполнение взятых по договору о ЕС обязательств.

Необходимо отметить, что работа по созданию единого документа, кодифицирующего положения относительно ответственности государств находит свое конкретное воплощение в деятельности институтов Организации Объединенных Наций.

Так, Комиссия Международного права ООН уже на первой своей сессии, которая состоялась в 1949 г., определила в качестве первоочередной темы к рассмотрению именно международную ответственность, в том числе главным вопросом являлась ответственность государств. Таким образом, было положено начало наиболее результативному этапу в формировании норм об ответственности.

В 1953 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята резолюция, направленная

на решение проблемы кодификации норм института ответственности. В документе была поставлена задача Комиссии Международного права систематизировать и кодифицировать принципы международного права, регулирующие ответственность государств.

Документ предметно предписывает следующее: «Для поддержания и развития мирных отношений между государствами желательно кодифицировать принципы международного права, которыми определяется ответственность государств.» (Резолюция 799 (VIII) от 7 декабря 1953 г.)

В 2001 г. после долгой плодотворной работы Комиссия завершила обсуждение проекта статей и пришла к единому мнению относительно данного вопроса.

Основное внимание было направлено на упорядочение в международно-правовом плане базисных положений института международной ответственности государств. Постановочным образом это касалось урегулирования случаев серьезных нарушений обязательств перед международным сообществом в целом и проблеме урегулирования споров по факту международной ответственности государств. Применительно к последнему у государств возникли разногласия, поскольку, высказывались различные точки зрения. Одни правительства сочли, что в организации специального механизма урегулирования споров в связи с ответственностью потребности нет. А другие, наоборот, выступали за необходимость установления единого механизма урегулирования споров между государствами. [7]

Комиссия международного права ООН провела большую работу по определению ключевых понятий данного института, в том числе разъяснила важнейший из вопросов относительно определения самого противоправного деяния, за совершение которого государство привлекается к ответственности.

Доктрина международного права определяет противоправное деяние государств через два элемента. Соответствующие положения закреплены в документе ООН «Статьи об ответственности государств»:

«Статья 2. Элементы международно-противоправного деяния государства. Международно-противоправное деяние государства имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии и бездействии: а) совершается государством в соответствии с международным правом; и б) представляет собой нарушение международно-правового обязательства». [8]

Как в доктрине, так и на практике обнаруживается тенденция к признанию объективной ответственности за международные правонарушения, то есть ответственности за нарушение обязательства независимо от вины. Сам факт нарушения обязательства порождает ответственность. Эта тенденция определяется как природой международного права, так и необходимостью поддержания международного правопорядка.

Содержание ответственности также определяется, исходя из юридических последствий действия или бездействия государств. Здесь, в первую очередь, следует отметить, что согласно доктрине международного права и соответствующей ст.28, закрепленной в Статьях об ответственности государств, «...международная ответственность государства, которую влечет за собой международно-противоправное деяние в соответствии с положениями Части первой, порождает юридические последствия, как они определены в настоящей Части». Международно-противоправным деянием, соответственно, выступает действие или бездействие. [9] Противоправным их делает нарушение международного обязательства, добровольно на себя взятое. И наступление вредных последствий вовсе не является обязательным условием для возникновения от-

ветственности. Важен сам факт нарушения взятых на себя государством обязательств. [10]

Что же касается доктрины права Европейского Союза, то здесь четко сформулированных элементов противоправного деяния, общих положений, направленных на понимание содержания данного института ответственности, нет. Однако можно вполне обоснованно утверждать, что все вышеперечисленные особенности института ответственности государств по общему международному праву можно применить и к институту ответственности государств по праву ЕС, поскольку в документе ООН «Статьи об ответственности государств» сформулированы общие постулаты, которые сформировались на протяжении многовековой истории взаимоотношений между государствами-членами мирового сообщества. Соответственно, выработалась единая концепция, принятая в качестве основополагающей теоретико-практической конструкции науки международной юриспруденции. Государства Европейского Союза, входящие в его состав, также принимали участие в формировании норм об ответственности государств, а, следовательно, внутри Европейского Союза также подлежит следовать данным правилам. Для наглядности можно привести следующий пример. В учредительных актах ЕС есть прямое указание государствам-членам имплементировать в обязательном порядке отдельные директивы ЕС для достижения соответствующих целей, к достижению которых стремится ЕС. В случае, если государство не имплементирует или ненадлежащим образом имплементирует нормы в свое национальное законодательство высшие органы ЕС принимают решение о привлечении к ответственности государство-нарушителя своих обязательств. Предметно установлена юридическая связь между

принципом наступления ответственности в случае нарушения обязательств независимо от наступления вредных последствий и принципом наступления ответственности по факту невыполнения обязанностей, взятых на себя добровольно. [11]

Концептуально, позиционно обозначена научно-практическая взаимосвязь между общим международным правом и правом Европейского союза, в части формирования общего принципа ответственности государств за нарушение обязательств. Подтверждением этому служат нормативные акты и судебные решения, которые отражают его юридическую сущность. В порядке востребованности создания целостной системы института международной ответственности государств в общих параметрах правового пространства Европейского Союза подтверждает себя юридическая необходимость выработки единого нормативного акта, целью которого надлежит быть унификация и кодификация норм об ответственности.

По обязательствам объективной констатации того, что правовое пространство Европейского Союза, обозначает себя как неотъемлемую часть универсального правового пространства всего мирового сообщества в целом, институт ответственности государств по праву ЕС по своему сущностному юридическому содержанию в полной мере вписывается в общие параметры универсально признанного (как это отражено в Статьях об ответственности Комиссии международного права ООН) института ответственности государств.

Позитив современного международного права, как он обозначен в основополагающих документах современности – Декларации тысячелетия 2000 г., Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г., позиционно направлен на поддержание целостности универсальной системы юридической безопасности государств-членов мирового

сообщества. И в этом смысле институт международной ответственности государств в объективном порядке представляет собой неотъемлемую часть современной международной нормативной системы.

Для того чтобы разобраться в сущности института ответственности государств, в параметрах правового пространства Европейского Союза в первую очередь представляется востребованным определить, в чем же заключаются особенности права ЕС. В европейском праве отсутствует единый нормативно – правовой документ, кодифицирующий институт ответственности.

Правовая система ЕС является многоязычной, все субъекты ЕС (юридические и физические лица, государственные органы, государства и др.) имеют возможность изучать и понимать правовые нормы на своём родном языке. [12]

ЕС имеет свою собственную уникальную правовую систему, которая основывается на принципах верховенства и прямого действия законодательства ЕС. Система права ЕС сочетает в себе особенности международного и национальных правовых систем. Государства – члены ЕС являются субъектами права ЕС. [13]

На основании принципа добросовестности государства-члена ЕС:

- несут ответственность за надлежащее исполнение обязательств, основанных на членстве в ЕС;
- призваны способствовать выполнению задач ЕС доступными способами и, соответственно, призваны воздерживаться от любых действий и бездействий, которые могут поставить под угрозу достижение целей ЕС;
- обязаны своевременно и неукоснительно выполнять правовые акты союза.

Особый интерес представляет вопрос процедуры рассмотрения нарушения норм права ЕС. Основным нормативным актом,

регулирующим порядок привлечения государств-субъектов ЕС к ответственности (отдел – Суд 5, ст. 258 и ст. 260) перед ЕС, является Договор о функционировании Европейского Союза с изменениями, внесенными Лиссабонским договором, изменяющим Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества (Лиссабон, 13 декабря 2007 г.). [14]

Европейская комиссия является главным исполнительным органом Евросоюза, только она может устанавливать ответственность государства за нарушения права ЕС.

Если Комиссия установит, что государство – член ЕС совершило деяние (действие или бездействие), нарушающее право ЕС, то Еврокомиссия начинает процедуру расследования, после чего выносит своё мотивированное заключение, в котором установлен срок для устранения нарушений. Государство, против которого начато расследование, имеет право высказать свою аргументированную позицию.

В случае не подчинения государства и не выполнения требований Комиссии, последняя имеет право предъявить иск в Суд о неисполнении обязательств, вытекающих из членства в ЕС.

Что касается порядка привлечения стран-членов ЕС, то она состоит из двух стадий: Административная процедура – обязательный этап;

Судебная процедура – это необязательный этап, поскольку иск передаётся в Суд, если страна не исполнила предписания Еврокомиссии.

Административная процедура осуществляется поэтапно. Сначала начинается неформальная процедура (конфиденциальная), не предусмотренная Договором о ЕС.

О нарушении государством норм права ЕС Комиссия получает информацию от других субъектов ЕС (государств, юридических и физических лиц и др.) или на основании

проведения своих проверок. Подать жалобу на нарушителя в Комиссию может любое заинтересованное лицо.

На основании практики сделаны следующие выводы: Суд ЕС признает за частными лицами возможность реализовать свои права на основе права ЕС и требовать возмещения ущерба, вследствие неправомерного нарушения государством права союза. Суд сформулировал и принцип ответственности государств за неисполнение директив ЕС. [15]

Допустим, Комиссия установила из какого-либо источника, что государство допустило определенное нарушение. Еврокомиссия вначале обращается к правительству этого государства и предлагает предоставить дополнительные сведения, документы, доказательства или принять меры по устранению нарушения. О своём решении государство призвано сообщить Комиссии.

Именно на неформально – конфиденциальном этапе завершается большинство процедур. Государства предметно ориентированы либо устранить нарушения, либо разрешить ситуацию путём переговоров. Результаты на этом этапе не оглашаются.

Если неформально – конфиденциальный этап результатов не дал, процедура переходит на формальный этап. Комиссия направляет официальный запрос правительству государства, в котором указывается содержание и характер нарушения со ссылками на конкретные нормы права ЕС. Правительство в ответ представляет свои возражения и замечания.

Если Комиссия не удовлетворена предоставленными нарушителем замечаниями, то она возбуждает против нарушителя расследование. По итогам расследования выносится мотивированное заключение, которое направляется правительству государства – нарушителя и устанавливается срок для устранения нарушений.

Особый интерес представляет судебная процедура, поскольку выступает одной из важнейших особенностей ответственности государств по праву ЕС.

Иногда процесс переходит на следующую судебную стадию. Если правительство не подчинилось требованиям вынесенного заключения и нарушение не устранило, начинается судебная стадия. Сама по себе Комиссия правом применять конкретные санкции в отношении государств-членов не обладает. [16]

Комиссия подает в Суд иск о неисполнении обязательств (вытекающих из членства в ЕС). Это наиболее распространенная категория исков. Почти все подобные иски суд удовлетворяет.

Если Европейский суд, в процессе рассмотрения дела, признает, что государство нарушителем, то оно должно принять все необходимые меры по исполнению решения Суда. Иначе Комиссия вправе ходатайствовать перед Судом о наложении штрафа.

Следовательно, ЕС применяет к нарушителям норм европейского права финансовые санкции.

Сроки исковой давности в подобных делах не установлены.

Любые нарушения норм права ЕС позволяют начать процедуру привлечения государства к ответственности перед Европейским Союзом. Этим ЕС еще раз подтверждает верховенство европейского права. [17]

Согласно учредительным актам ЕС единственным институтом, призванным обеспечить легитимное толкование и единообразное применение права ЕС, является Суд ЕС. Начиная с известного постановления по делу Коста, вынесенного 15 июля 1964 г. [18], Суд ЕС во всех случаях, когда он затрагивал этот вопрос, всегда и неизменно подчеркивал, что право ЕС является самобытной, автономной и самостоятельной правовой системой, не идентичной ни национальному праву госу-

дарств-членов, ни международному праву. С такой трактовкой обязаны считаться не только все субъекты права ЕС, включая национальные государства, входящие в состав ЕС, и его институты, но также физические и юридические лица, находящиеся под его юрисдикцией. С этой официальной позицией ЕС не могут не считаться также третьи государства и международные организации, поддерживающие отношения с ЕС.

Отказ от признания самобытности и самостоятельности права ЕС, безусловно, осложняет развитие договорных отношений соответствующих третьих государств с Европейским Союзом. Более того, в тех случаях, когда физические и юридические лица, подпадающие под юрисдикцию ЕС, отказываются подчиняться предписаниям права ЕС, они тем самым ставят себя в положение правонарушителя, влекущее за собой ответственность. Российские авторы, при обосновании своей доктринальной позиции применительно к праву Европейского Союза призваны в объективном порядке принимать во внимание формат взаимодействия Российской Федерации и Европейского Союза и, соответственно, учитывать национальные интересы Российского государства как Великой державы, постоянного члена Совета Безопасности ООН. [19]

Постановочно, право ЕС с точки зрения пространственного применения носит региональный характер. Его действие распространяется на относительно замкнутую группу государств, принадлежащих к одному общему географическому региону.

Строго ограничена сфера применения интеграционного права. Его предметная юрисдикция в основном совпадает с кругом ведения интеграционного объединения. Это последнее обладает только той компетенцией и полномочиями, которыми ее наделяют государства – участники объединения. Создание такой правовой системы – результат целе-

направленных усилий, достижения которых закреплены в соответствующих актах.

Интеграционное право носит преимущественно наднациональный характер. Его положения образуют не только автономную и самобытную правовую систему, но и обладают приоритетом по отношению к национальному праву. Формирование и утверждение права ЕС неразрывно связано с созданием соответствующих интеграционных объединений.

В становлении и эволюции европейского интеграционного права отчетливо прослеживаются три этапа.

Первый связан с учреждением Европейских сообществ и формированием права сообществ. Официальной датой создания ЕС принято считать 25 марта 1957 г. В этот день в Риме были подписаны два учредительных договора, которые получили наименования Договор об учреждении Европейского экономического сообщества и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии. Конечно, обращаясь к истокам, можно указать и на более ранние даты начала интеграционного процесса.

Второй этап развития права ЕС берет отсчет с образования Европейского Союза и сопровождается становлением права Европейского Союза. Достаточно вспомнить, что собственно Европейский Союз был образован в 1992 г. на основе соответствующего договора, подписанного в Маастрихте [20]. Изменение условий, объема и характера целей и задач интеграции неизбежно порождает необходимость в структурных реформах. Они закрепляются в нормах права, нацеленных на повышение эффективности и управляемости интеграцией.

Третий этап развития права ЕС обозначает себя по факту подписания Ниццкого договора, вступившего в силу в 2003 г., и получает воплощение в выработке Конституции для Европы, и, соответственно, в новом

основополагающем договоре, подписанном в Лиссабоне в декабре 2007 г. [21]

Лиссабонский договор, также как и предшествующий ему Конституционный акт, отражает доминирующую тенденцию в эволюции интеграционного объединения – стремление к модернизации, демократизации и повышению эффективности ЕС.

Новый Договор о реформе не замещает собой действующие учредительные акты. Он их изменяет, дополняет и трансформирует. Договор о Европейском Союзе сохраняет свое наименование и предназначение. В этом Договоре сгруппированы постановления, которые традиционно составляют предмет конституционного регулирования. В нем закрепляются природа и особенности ЕС, его основные ценности, цели и принципы построения и деятельности, круг ведения, основы институциональной структуры, основные начала внешней политики и политики безопасности.

Договор об учреждении Европейского сообщества трансформируется в Договор о функционировании Европейского Союза [22]. В нем сгруппированы постановления, регулирующие компетенцию ЕС и порядок ее реализации, построение внутреннего рынка, систему и осуществление режима взаимодействия, основы экономической, финансовой и социальной политики. Отдельно выделены положения, относящиеся к праву конкуренции, налоговому законодательству и сближению законодательств.

Лиссабонский договор о реформе знаменует собой новый этап в развитии права ЕС. Речь идет о создании действительно единого правопорядка, единой правовой системы и реформировании организационной и институциональной структуры Европейского Союза. Он уточняет природу Европейского Союза, сферу его ведения и компетенцию, реорганизует и во многом изменяет порядок функционирования механизма ЕС.

Программа реформ, намеченная новыми учредительными актами, радикально трансформирует правовую составляющую европейской интеграции. Одновременно с ликвидацией системы трех опор и упразднением Европейского сообщества прекращает формально свое существование право Европейских сообществ. Учреждается единая правовая система – право Европейского Союза. В силу узаконенного в Лиссабонском договоре наследования Европейского сообщества Европейским Союзом и принципа правопреимства право Союза полностью воспринимает арсенал правовых установлений, наработанных Сообществом.

Анализируя эволюцию права ЕС, важно обратить внимание еще на одну очень важную особенность этой правовой системы. Действующие акты и судебная практика подтверждают различие в понятиях «правовая система» и «правовые достижения ЕС» (*acquis*). Акты и решения, принятые в сфере *acquis communautaire*, имеют прямое действие и подлежат прямому применению на территории стран ЕС. Они являются обязательными для восприятия всеми вновь вступающими в ЕС государствами. Это положение чрезвычайно важно при решении вопроса о внешних действиях и связях ЕС. Так, решения и акты, принимаемые в рамках продвинутого сотрудничества, составной частью *acquis communautaire* не становятся. Соответственно, ЕС не обеспечивает в правовом плане и не гарантирует восприятие вновь вступающими в состав ЕС государствами всех ранее заключенных ЕС договоров и соглашений [23]. По общему правилу, международные договоры, заключаемые совместно ЕС и государствами-членами с третьими государствами и международными организациями (так называемые смешанные соглашения), не имеют автоматического прямого действия в ЕС. В данном случае возможность прямого применения обеспе-

чивается за счет специальных оговорок или судебных процедур, что позволяет отыскивать в рамках смешанных соглашений постановления, которым должно быть придано прямое действие, как это вытекает, в частности, из заключения Суда ЕС по делу Симутенкова [24].

Сказанное об особенностях права ЕС следует дополнить указанием на то, что с вступлением в силу Лиссабонского договора используется и применяется только единое право ЕС. Право Сообществ в настоящее время в институционно-организационном порядке фиксирует достижения пройденных этапов развития. Акты, лежащие в основе права Сообществ, в силу принципа правопреимства обретают статус источников права Союза.

Лиссабонский договор содержит постановления, вносящие серьезные уточнения в регулирование компетенции ЕС и порядок ее осуществления. Согласно этому акту в Договор о функционировании ЕС вводится раздел, получивший наименование «Категории и сферы осуществления компетенций Союза». Он включает ст. 2–6 Договора о функционировании ЕС и в целом воспроизводит те пять категорий компетенций ЕС, которые были ранее сформулированы в Конституционном договоре. Сделано это, однако, в редакционном плане более осторожно, и само перечисление видов компетенций подается несколько завуалированно. Тем не менее, их можно отчетливо проследить в тексте ст. 2 Договора о функционировании ЕС.

Это, во-первых, абсолютная, или иначе исключительная компетенция ЕС. Во-вторых, смешанная, или совместная компетенция ЕС. В-третьих, компетенция ЕС по координации экономической политики и политики занятости. В-четвертых, компетенция ЕС в области общей внешней политики и политики безопасности. В-пятых, компе-

тенция по осуществлению в определенных областях необходимой поддержки, координации или дополнения действий, предпринимаемых на уровне государств-членов. Наиболее детально и подробно характеризуются две первых разновидности компетенции ЕС: исключительная и смешанная.

Исключительная компетенция предполагает закрепление за Европейским Союзом и только за ним процедуры осуществления в определенных областях законодательной функции и право принятия иных обязательных правовых актов. Государства – члены ЕС не вправе вмешиваться в регулирование сфер исключительной компетенции. Иное возможно только в случае прямого делегирования полномочий со стороны ЕС или путем принятия подзаконных актов, направленных на их осуществление.

В сфере совместной компетенции возможно осуществление законодательной и иной правотворческой деятельности, как Союзом, так и государствами – членами ЕС. В этом случае государства осуществляют свою правотворческую деятельность в сфере применения права ЕС только тогда, когда она не урегулирована актами Союза или если Союз отказался от осуществления в ней своей компетенции. В случае, если ранее принятый нормативно-правовой акт Союза был отменен или прекратил свое действие по иным обстоятельствам, регулирование может осуществляться на уровне государств-членов. Во всех других сферах компетенции (о них несколько ниже) преимущественно используются правовые методы, характерные для смешанной компетенции, либо консультативные процедуры или даже конвенционный режим. В этих областях строгой иерархии актов Союза и государств-членов не предусмотрено. Суммируя все вышесказанное об особенностях и оценке природы права ЕС, можно дать его сжатое и краткое определение.

Право Европейского Союза представляет собой относительно самостоятельную, автономную и специфичную правовую систему, которая носит преимущественно наднациональный характер и призвана регулировать общественные отношения, возникающие и связанные с процессом создания и функционирования европейских интеграционных объединений [25]. Право Европейского Союза обязательно для всех субъектов права ЕС, коими являются государства-члены, институты, органы и организации ЕС, а также все физические и юридические лица, находящиеся под его юрисдикцией.

Роль права ЕС как наднациональной по преимуществу правовой системы находит свое отражение в принципах, лежащих в основе формирования и применения права ЕС. К их числу относят верховенство права ЕС, прямое действие права ЕС, интегрированность норм права ЕС в национальное право государств-членов, а равно юрисдикционную защищенность права ЕС. Перечисленные принципы прямо или имплицитно подтверждаются Лиссабонским договором. Он уточняет условия и порядок их применения. Договор о реформе особо подчеркивает и подтверждает верховенство права ЕС (Декларация № 17), а также уточняет порядок прямого действия норм права ЕС. Договор закрепляет роль Суда как важнейшего института, обеспечивающего единообразное понимание и применение права ЕС, его единство и целостность. По-новому решает Лиссабонский договор вопрос юрисдикционной защиты прав граждан ЕС и расширяет арсенал и способы их защиты. Об этом свидетельствуют, в частности, создание и активизация деятельности Агентства по мониторингу соблюдения основных прав и свобод, намеченное присоединение к ЕКПЧ, признание обязательной юрисдикции ЕСПЧ, прида-

ние обязательной силы Хартии основных прав ЕС.

При обстоятельствах, когда Суд ЕС в объективном порядке выступает как орган по обеспечению права, юридическая сущность правонарушения, совершенного государством ЕС, то здесь объект правонарушения – определяет себя через постулаты законности и правопорядка в рамках Европейского Союза. Объективная сторона правонарушения выражается в деянии – действие или бездействие. Субъективная сторона правонарушения: наличие вины значения не имеет, достаточно только факта правонарушения. Субъектом международно-правового взаимодействия в пространстве ЕС является само государство, выступающее в лице своих полномочных органов. Состав правонарушения: формальный.

Это общая ответственность, которая наступает за нарушение любых нормативно – правовых норм Евросоюза.

Следует также упомянуть и специальную ответственность, которая имеет место в случае невыполнения положений учредительного договора, нормативных и индивидуальных актов ЕС по отдельным, специальным вопросам. [26]

Например, по принципу «здоровых публичных финансов». Страны ЕС обязаны «избегать чрезмерных бюджетных дефицитов», а проверкой соблюдения этого принципа занимается Комиссия (ст.126). [27]

Если Европейская Комиссия признает наличие или возможность появления в государстве «чрезмерного бюджетного дефицита», Совет ЕС издает рекомендацию для данного государства «с целью покончить с этой ситуацией в течение установленного периода».

Если государство не прислушивается и не исполняет рекомендации Совета, то Совет может применить определенные меры ответственности к государству:

– потребовать до выпуска облигаций и ценных бумаг публиковать дополнительную информацию, содержание которой определяется Советом;

– предложить Европейскому инвестиционному банку пересмотреть свою политику займов данному государству;

– потребовать передать на хранение Сообществу беспроцентный вклад необходимого размера, пока чрезмерный дефицит, по мнению Совета, не будет устранен;

– налагать штрафы необходимого размера.

Особое место занимает ответственность за нарушение общих принципов конституционно-правового режима Европейского Союза. Это ответственность перед ЕС и странами ЕС, выраженная в систематическом нарушении общих принципов конституционно – правового порядка ЕС (ст. 7).

Констатацию факта нарушения осуществляет Совет ЕС с согласия Парламента ЕС. При этом Совет ЕС принимает решение единогласно (без учета голоса представителя государства-члена, против которого выдвинуты обвинения). В параметрах предписаний регламента Парламента ЕС юридическая действительность решений обозначена в режиме 2/3 поданных голосов.

Если голосование признано состоявшимся, Совет квалифицированным большинством может применить санкции, которые будут действовать до их отмены Советом. В данном случае ответственность государства выражается в приостановлении определенных его прав, вытекающих из Договора и других подобных договоров.

Можно сделать вывод, что нормы ответственности, предусматривающие штрафные санкции и другие меры воздействия в праве ЕС, являются достаточно эффективным способом поддержания целостности Евросоюза и признания верховенства права Европейского Союза.

Библиография:

1. Черниченко С.В. Контуры международного права. М., 2014. С.101-123;
2. Ковалев А.А. Международная защита прав человека. М., 2013.С.67-76;
3. Сидорова Е.В. Комплексное правовое регулирование. М. 2015.С.10-94;
4. Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М.,2009. С 237-243;
5. Тиунов О.И., Каширхина А.А., Морозов А.Н. Выполнение международных договоров Российской Федерации. М., 2011.С 29-38;
6. Каламкарян Р.А. Международный суд в миропорядке на основе господства права. М., 2012.С.7-65; Каламкарян Р.А. Господство права Rule of Law в международных отношениях. М., 2004.С. 451-494;
7. Jennings H.T. The international Court of Justice after fifty years/ American Journal of International Law. 1995. Vol 89.N3.P.493-506;
8. С.Ю. Кашкин. Право Европейского Союза: Учебник для вузов/ Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 122;
9. Лукашук И.И. Право международной ответственности. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 85;
10. Дмитриева Г.К. Становление принципа недопустимости злоупотребления правом / Советский ежегодник международного права.1987. М., 1988.С.114,117;
11. Она же. Принцип добросовестности в современном международном праве / Правоведение. 1979. № 6. С. 85-96;
12. Каламкарян Р.А. Господство права Rule of Law в международных отношениях. М., 2004. С. 256-269;
13. Cheng B. General principles of law as applied by international courts and tribunals. London,1953 P. 121-136;
14. Shwarzenberger G. The Dynamics of International Law. London, 1976. P.8,56;
15. Oppenheim L. International Law / Ed. H. Lauterpacht. London, 1958. Vol.1. P. 345-347;
16. С.Ю. Кашкин. Право Европейского Союза: Учебник для вузов/ Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 123;
17. Harlow, C. Francovich and the Problem of the Disobedient State. European Law Review. 1996, 2: 199–225;
18. Лукашук И.И. Право международной ответственности. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 60;
19. Вертлиб Ф.О. Ответственность государств за неисполнение международных экономических обязательств: Монография. – М., 2010., С. 22;
20. Wolfrum, R. Reparation for Internationally Wrongful Acts. In: Encyclopedia of Public International Law. Volume four. Amsterdam: North Holland Publishing, 2000, p. 1398–1403;
21. Лукашук И.И. Право международной ответственности. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С.95;
22. Draft articles on responsibility of states for internationally wrongful acts, with commentaries, supra note 6;
23. Conway, G. Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States. European Journal of International Law. 2002, 13(3): 679–695;
24. Бирюков М. М. Европейское право. Краткий курс. – М.: Дипломатическая академия МИД России, 2003, с. 69;
25. Лукашук И.И. Право международной ответственности . – М.: Волтерс Клувер, 2004, с. 64;
26. Ohlinger, T.; Potacs, M. Gemeinschaftsrecht und Staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im Innerstaatlichen Bereich. 3 aktualisierte Auflage. Wien: Lexis Nexis, 2006, p. 195;
27. Arndt, H. W.; Fischer, K. Europarecht. 9 Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2008, p. 190;
28. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal, C 2008, No. 115-1;
29. Valančius, V., et. al. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo teisme: preliminarus nutarimas [Procedure in the Court of Justice of the European Communities: preliminary ruling]. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006, p. 39–40;
30. Решение Суда ЕС от 15 июля 1964 г. по делу № 6/64 «Фламинио Коста [Flaminio Costa], и ЭНЕЛ (ЭНЕЛЬ) [ENEL (Ente Nazionale Energia Elettrica)], бывшее предприятие Эдисон Вольта»// <http://eulaw.ru/translation/1964/6>;
31. См. на этот счет: Право европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы/ Под ред. Энтина Л.М. – М.: Изд-во «Аксиом», 2009. – С. 38;

32. Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) Договор вступил в силу 1 ноября 1993 г. Консолидированный текст//СПС «Гарант»: <http://base.garant.ru/2566557/#ixzz3UqQRsDjd>;
33. Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества (Лиссабон, 13 декабря 2007 г.) (2007/С 306/01). Договор вступил в силу 1 декабря 2009 г. //СПС «Гарант»: <http://base.garant.ru/2566561/#ixzz3UqQppHzd>;
34. Договор о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) Консолидированный текст//СПС «Гарант»: <http://base.garant.ru/2566558/#ixzz3UqS8cxuC>;
35. Европейское публичное право: монография / Ландо Д.Д., Самарин В.И. – М.: Проспект, 2015. – С. 112;
36. Решение Суда ЕС от 12 апреля 2005г. по делу № С-265/03 «Симутенков против Министерства образования и культуры и Федерации футбола Испании»// <http://eulaw.ru/translation/simutenkov>;
37. Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы: монография / Гагаева Е.А., Дудко И.Г. – М.: Юрлитинформ, 2013. – С.46-48;
38. Вертлиб Ф. О. Ответственность государств за неисполнение международных экономических обязательств. Монография, изд. Юрлитинформ, Серия: Библиотека международного права: М., 2011, с.54;
39. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal, C 2008, No. 115-1.

References (transliterated):

1. Chernichenko S.V. Kontury mezhdunarodnogo prava. М., 2014. S.101-123;
2. Kovalev A.A. Mezhdunarodnaya zashchita prav cheloveka. М., 2013.S.67-76;
3. Sidorova E.V. Kompleksnoe pravovoe regulirovanie. М. 2015.S.10-94;
4. Avtonomov A.S. Prava cheloveka, pravozashchitnaya i pravookhranitel'naya deyatel'nost'. М., 2009. S 237-243;
5. Tiunov O.I., Kashirkhina A.A., Morozov A.N. Vypolnenie mezhdunarodnykh dogovorov Rossiiskoi Federatsii. М., 2011.S 29-38;
6. Kalamkaryan R.A. Mezhdunarodnyi sud v miroporyadke na osnove gospodstva prava. М., 2012.S.7-65; Kalamkaryan R.A. Gospodstvo prava Rule of Law v mezhdunarodnykh otnosheniyakh. М., 2004.S. 451-494;
7. Jennings H.T. The international Court of Justice after fifty years/ American Journal of International Law. 1995. Vol 89.N3.P.493-506;
8. S.Yu. Kashkin. Pravo Evropeiskogo Soyuza: Uchebnik dlya vuzov/ Pod red. S.Yu. Kashkina. – М.: Yurist'', 2004. – S. 122;
9. Lukashuk I.I. Pravo mezhdunarodnoi otvetstvennosti. – М.: Volters Kluver, 2004. – S. 85;
10. Dmitrieva G.K. Stanovlenie printsipa nedopustimosti zloupotrebleniya pravom / Sovetskii ezhegodnik mezhdunarodnogo prava.1987. М., 1988.S.114,117;
11. Kalamkaryan R.A. Gospodstvo prava Rule of Law v mezhdunarodnykh otnosheniyakh. М., 2004. S. 256-269;
12. Cheng B. General principles of law as applied by international courts and tribunals. London, 1953 P. 121-136;
13. Shwarzenberger G. The Dynamics of International Law. London, 1976. P.8,56;
14. Oppenheim L. International Law / Ed. H. Lauterpacht. London, 1958. Vol.1. P. 345-347;
15. S.Yu. Kashkin. Pravo Evropeiskogo Soyuza: Uchebnik dlya vuzov/ Pod red. S.Yu. Kashkina. – М.: Yurist'', 2004. – S. 123;
16. Harlow, C. Francovich and the Problem of the Disobedient State. European Law Review. 1996, 2: 199–225;
17. Lukashuk I.I. Pravo mezhdunarodnoi otvetstvennosti. – М.: Volters Kluver, 2004. – S. 60;
18. Vertlib F.O. Otvetstvennost' gosudarstv za neispolnenie mezhdunarodnykh ekonomicheskikh obyazatel'stv: Monografiya. – М., 2010., С. 22;
19. Wolfrum, R. Reparation for Internationally Wrongful Acts. In: Encyclopedia of Public International Law. Volume four. Amsterdam: North Holland Publishing, 2000, p. 1398–1403;
20. Lukashuk I.I. Pravo mezhdunarodnoi otvetstvennosti. – М.: Volters Kluver, 2004. – S.95;
21. Conway, G. Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States. European Journal of International Law. 2002, 13(3): 679–695;
22. Biryukov M. M. Evropeiskoe pravo. Kratkii kurs. – М.: Diplomaticheskaya akademiya MID Rossii, 2003, s. 69;

23. Lukashuk I.I. Pravo mezhdunarodnoi otvetstvennosti . – М.: Volters Kluver, 2004, s. 64;
24. Ohlinger, T.; Potacs, M. Gemeinschaftsrecht und Staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im Innerstaatlichen Bereich. 3 aktualisierte Auflage. Wien: Lexis Nexis, 2006, p. 195;
25. Arndt, H. W.; Fischer, K. Europarecht. 9 Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2008, p. 190;
26. Valančius, V., et. al. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo teisme: preliminarus nutarimas [Procedure in the Court of Justice of the European Communities: preliminary ruling]. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006, p. 39–40;
27. Vertlib F. O. Otvetstvennost' gosudarstv za neispolnenie mezhdunarodnykh ekonomicheskikh obyazatel'stv. Monografiya, izd. Yulitinform, Seriya: Biblioteka mezhdunarodnogo prava: M.,2011, s.54;