

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ им. О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)

# ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ

4–е издание, переработанное и дополненное

Под редакцией доктора юридических наук,  
профессора **С. Ю. Кашкина**

*Рекомендовано Учебно–методическим отделом высшего образования в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
**biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2014

УДК 34  
ББК 67.412я73  
075

**Ответственный редактор:**

**Кашкин Сергей Юрьевич** — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой права Европейского союза Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

075 **Право Европейского союза** : учебник для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 172 с. — Серия : Бакалавр. Прикладной курс.

ISBN 978-5-9916-3711-4

В учебнике изложены основные темы и вопросы курса «Право Европейского союза» («Европейское право») в виде схем и комментариев к ним. В Общей части даны общие положения, понятия, принципы, источники, система и структура права Европейского союза. Подробно раскрыты институты и другие органы Союза. В Особенной части изложены основные сферы правового регулирования, включая правовой режим общего рынка, основы экономического и валютного союза, корпоративное право, антимонопольную политику и многочисленные сферы правового регулирования. В издании учтены основные изменения, внесенные Лиссабонским договором в 2007 г.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

*Рекомендуется для студентов юридических вузов и факультетов в качестве учебника по праву Европейского союза, а также как дополнительный материал для изучающих международное публичное и конституционное право.*

Этот проект осуществлен при финансовой поддержке Европейской комиссии. Публикация выражает только позиции авторов, и Комиссия не несет ответственности за использование информации, содержащейся в данной публикации.

Соглашение о гранте № 2010—4211 проект № 177573 «Теория и практика европейского права».

УДК 34  
ББК 67.412я73

*Информационно-правовая поддержка  
предоставлена компанией «Гарант»*



© Коллектив авторов, 2012  
© Коллектив авторов, 2013, с изменениями  
© ООО «Издательство Юрайт», 2014

ISBN 978-5-9916-3711-4

## Содержание

Авторский коллектив.....	7
Список сокращений.....	8
Введение.....	9

### Общая часть

## ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: УСТРОЙСТВО И ПРАВОПОРЯДОК

<b>Раздел 1. ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ, СИСТЕМА</b> .....	<b>13</b>
1.1. Предпосылки создания Европейского Союза .....	13
1.2. География Европейского Союза.....	14
1.3. «Коммунитарный метод» Монне — Шумана.....	15
1.4. Этапы образования Европейского Союза.....	16
1.5. Структура Европейского Союза .....	17
1.6. Структура Европейского Союза (в соответствии с Лиссабонским договором 2007 г.) .....	19
1.7. Цели создания Европейского Союза.....	20
1.8. Цели деятельности Европейского Союза.....	21
1.9. Общий бюджет .....	22
1.10. Финансовый рамочный план на 2007—2013 гг. ....	23
1.11. Понятие права Европейского Союза.....	25
1.12. Многозначность понятия «право Европейского Союза» .....	26
1.13. Значение исследований права Европейского Союза в России .....	27
1.14. Соотношение понятий «право Европейского сообщества», «право Европейских сообществ», «право Европейского Союза», «европейское право» .....	28
1.15. Правовая природа Европейского Союза (I): элементы международно-правовой организации в Европейском Союзе.....	29
1.16. Правовая природа Европейского Союза (II): элементы государственности в Европейском Союзе.....	30
1.17. Субъекты права Европейского Союза .....	32
1.18. Система права Европейского Союза .....	33
1.19. Методы правового регулирования в Европейском Союзе .....	34
1.20. Соотношение права Европейского Союза, международного права и национального права государств-членов .....	36
1.21. Принципы права Европейского Союза .....	36
1.22. Процедура принятия новых государств-членов.....	38
<b>Раздел 2. КОМПЕТЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА</b> .....	<b>39</b>
2.1. Компетенция Европейского Союза .....	39
2.2. Внутренняя компетенция Европейского Союза.....	39
2.3. Внешняя компетенция Европейского Союза .....	41
2.4. Категории компетенции Европейского Союза.....	41
2.5. Дополнительная компетенция Европейского Союза.....	43
2.6. Принципы компетенции Европейского Союза.....	44
2.7. Принцип субсидиарности.....	45
2.8. Принцип пропорциональности (соразмерности).....	46
<b>Раздел 3. ИСТОЧНИКИ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА</b> .....	<b>48</b>
3.1. Система источников права Европейского Союза.....	48
3.2. Учредительные акты Европейского Союза.....	49

3.3. Порядок внесения изменений в учредительные договоры .....	51
3.4. Вторичное право Европейского Союза .....	51
3.5. Юридические свойства основных актов вторичного права Европейского Союза: регламентов, директив и решений (ст. 288 Договора о функционировании Европейского Союза) ....	53
3.6. Юридические свойства регламента (ст. 288 Договора о функционировании Европейского Союза) .....	54
3.7. Юридические свойства директивы (ст. 288 Договора о функционировании Европейского Союза) .....	54
3.8. Формы решений по общей внешней политике и политике безопасности.....	55
<b>Раздел 4. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ.....</b>	<b>57</b>
4.1. Принципы правового положения личности в Европейском Союзе.....	57
4.2. Правовой статус граждан Европейского Союза.....	58
4.3. Классификация прав и свобод в Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г. ....	59
4.4. Основные обязанности (по Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г.) .....	61
4.5. Право на целостность личности .....	61
4.6. Право на хорошее управление .....	62
4.7. Трудовые права наемных работников в Европейском Союзе .....	63
<b>Раздел 5. ИНСТИТУТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.....</b>	<b>65</b>
5.1. Понятие «институт Европейского Союза».....	65
5.2. Соотношение понятий «учреждения Европейского Союза», «органы Европейского Союза» и «институты Европейского Союза».....	66
5.3. Элементы разделения и взаимодействия властей в структуре Европейского Союза .....	67
5.4. Основы институциональной системы Европейского Союза .....	68
5.5. Правовые инструменты создания институциональной системы Европейского Союза .....	69
5.6. Система обеспечения институтами Европейского Союза баланса различных сфер общественных отношений .....	70
5.7. Система принципов устройства и деятельности институтов и органов Европейского Союза .....	71
5.8. Основные органы Европейского парламента .....	72
5.9. Комитеты Европейского парламента.....	73
5.10. Распределение мест в Европейском парламенте среди государств-членов (ст. 14 Договора о Европейском Союзе).....	75
5.11. Внутренняя организация Совета Европейского Союза (Совета)..	76
5.12. Процедура принятия решений в Совете.....	77
5.13. Структура Европейской комиссии .....	78
5.14. Процесс формирования Комиссии .....	79
5.15. Полномочия Комиссии.....	81
5.16. Председатели Комиссии .....	82
5.17. Судебная система Европейского Союза.....	83
5.18. Внутренняя организация Суда.....	84
5.19. Гарантии независимости судей Суда, Европейского Суда (раздел I Протокола о Статуте Суда Европейского Союза).....	86

5.20. Основные черты судебного разбирательства.....	87
5.21. Юрисдикция Суда .....	88
5.22. Юрисдикция Трибунала .....	90
5.23. Юрисдикция Трибунала по делам публичной службы Европейского Союза .....	91
5.24. Счетная палата (ст. 285—287 Договора о функционировании Европейского Союза) .....	91
5.25. Состав Экономического и социального комитета.....	92
5.26. Полномочия Комитета регионов.....	93
5.27. Европейский инвестиционный банк (Протокол об уставе Европейского центрального банка, прилагающийся к Договору о функционировании Европейского Союза) .....	94
5.28. Структурные фонды .....	95
5.29. Специальная законодательная процедура.....	96
5.30. Обычная законодательная процедура (ст. 294 Договора о функционировании Европейского Союза) .....	97
5.31. Бюджетная процедура .....	99
5.32. Институциональный механизм в рамках общей внешней политики и политики безопасности .....	101

**Особенная часть**  
**ОСНОВНЫЕ ОТРАСЛИ И СФЕРЫ ПРАВОВОГО**  
**РЕГУЛИРОВАНИЯ**

<b>Раздел 6. ВНУТРЕННИЙ РЫНОК .....</b>	<b>103</b>
6.1. Правовые формы международной экономической интеграции ...	103
6.2. Принципы («основные свободы») внутреннего рынка .....	104
6.3. Таможенный союз.....	105
6.4. Свобода передвижения товаров (раздел II части третьей Договора о функционировании Европейского Союза) .....	106
6.5. Основания введения препятствий свободному передвижению товаров .....	107
6.6. Свобода передвижения лиц .....	108
6.7. Свобода передвижения трудящихся .....	109
6.8. Свобода учреждения .....	110
6.9. Понятие услуг в праве Европейского Союза .....	111
6.10. Свобода движения капиталов .....	112
6.11. Виды платежей в Европейском Союзе .....	113
<b>Раздел 7. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ВАЛЮТНЫЙ СОЮЗ .....</b>	<b>114</b>
7.1. Экономический и валютный союз .....	114
7.2. Принципы экономического и валютного союза.....	115
7.3. Критерии сближения .....	116
7.4. Европейская система центральных банков.....	118
7.5. Задачи Европейской системы центральных банков .....	119
7.6. Европейский центральный банк .....	119
7.7. Независимость Европейского центрального банка.....	120
<b>Раздел 8. АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА</b> <b>ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА .....</b>	<b>121</b>
8.1. Правила конкуренции.....	121
8.2. Действия, направленные на предотвращение, ограничение или нарушение конкуренции.....	122

<b>Раздел 9. КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.....</b>	<b>124</b>
9.1. Гармонизация корпоративного права государств — членов Европейского Союза .....	124
9.2. Хозяйственные общества в праве Европейского Союза.....	125
9.3. Европейские юридические лица .....	126
9.4. Европейское объединение с общей экономической целью .....	127
9.5. Европейское акционерное общество .....	129
9.6. Европейское кооперативное общество .....	130
<b>Раздел 10. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА .....</b>	<b>132</b>
10.1. Политика в сфере окружающей среды .....	132
10.2. Цели экологической политики Европейского Союза .....	133
<b>Раздел 11. ИНЫЕ СФЕРЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.....</b>	<b>134</b>
11.1. Основные принципы и цели энергетической политики Европейского Союза .....	134
11.2. Основные направления деятельности Европейского Союза в области социальной политики .....	135
11.3. Цели политики Европейского Союза в сфере образования .....	136
11.4. Политика Европейского Союза в сфере профессионального обучения.....	137
11.5. Транспортная политика Европейского Союза.....	138
11.6. Цели и принципы правового регулирования электронной торговли в Европейском Союзе .....	139
11.7. Электронные деньги в Европейском Союзе .....	140
11.8. Формы реализации аграрной политики Европейского Союза ...	141
11.9. Защита прав потребителей в Европейском Союзе.....	142
11.10. Научно-техническая политика Европейского Союза.....	143
11.11. Гармонизация права интеллектуальной собственности государств-членов .....	145
11.12. Правовое регулирование рынков ценных бумаг в Европейском Союзе.....	146
11.13. Шенгенские достижения.....	147
11.14. Правовые основы европейской космической политики .....	149
11.15. Меры по созданию «пространства свободы, безопасности и правосудия» .....	150
11.16. Организационный механизм европейской политики безопасности и обороны .....	152
11.17. Специализированные ведомства в сфере общей политики безопасности и обороны .....	153
11.18. Система соглашений между Европейским Союзом и Россией....	154
<b>Рифмованное заключение .....</b>	<b>156</b>
<b>Основные вехи истории европейского союза .....</b>	<b>170</b>
<b>Литература .....</b>	<b>171</b>

## **АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ**

Кашкин С. Ю. — докт. юрид. наук, профессор, ответственный редактор, руководитель авторского коллектива — введение; Общая часть: раздел I (в соавторстве с П. А. Калиниченко), II (в соавторстве с В. А. Жбанковым), III—V (в соавторстве с П. А. Калиниченко); Особенная часть: разделы I, II и V (в соавторстве с П. А. Калиниченко), III, IV и VI (в соавторстве с В. Ю. Слепаком); рифмованное заключение.

Калиниченко П. А. — канд. юрид. наук, доцент — Общая часть: раздел I (в соавторстве с С. Ю. Кашкиным), III—V (в соавторстве с С. Ю. Кашкиным); Особенная часть: разделы I, II и V (в соавторстве с С. Ю. Кашкиным).

Слепак В. Ю. — канд. юрид. наук — Особенная часть: разделы III, IV и VI (в соавторстве с С. Ю. Кашкиным).

Жбанков В. А. — канд. юрид. наук — Общая часть: раздел II (в соавторстве с С. Ю. Кашкиным).

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

### *Нормативные документы*

**Договор о Европейском Союзе** — Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.). Договор вступил в силу 1 ноября 1993 г.

**Договор об учреждении Европейского сообщества** — Договор, учреждающий Европейское сообщество (Рим, 25 марта 1957 г.). Договор вступил в силу 1 января 1958 г.

**Единый европейский акт** — Единый европейский акт (Люксембург, 17 февраля 1986 г. — Гаага, 28 февраля 1986 г.). Акт вступил в силу 1 июля 1987 г.

**Ницкий договор** — Ницкий договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, договоры об учреждении Европейских сообществ и другие основополагающие акты (Ницца, 26 февраля 2001 г.)

**Устав ООН** — Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.). Вступил в силу 25 октября 1945 г.

### *Прочие*

**Евратом** — Европейское сообщество по атомной энергии

**ЕОУС** — Европейское объединение угля и стали

**ЕС, Союз** — Европейский Союз

**ЭЭС** — Европейское экономическое сообщество

**НАТО** — Организация Североатлантического Договора

**ОВПБ** — Общая внешняя политика и политика безопасности

**ООН** — Организация Объединенных Наций

**п.** — пункт (-ы)

**подп.** — подпункт (-ы)

**СПСО** — Сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере

**ст.** — статья (-и)



## ВВЕДЕНИЕ

Одним из наиболее значимых явлений второй половины XX в. — начала третьего тысячелетия было рождение и неуклонное развитие европейской экономической, политической и, можно сказать, всеобъемлющей интеграции, результатом которой стало появление на международной арене Европейского Союза.

В это все более укрепляющееся и самосовершенствующееся интеграционное объединение входят уже 27 наиболее экономически развитых стран Европы с населением 500 млн человек и совокупной территорией около 5 млн кв. км. Эта как бы «коллективная сверхдержава», представляющая собой государствоподобное образование политической власти с универсальной компетенцией, практически сравнялась с США по размерам валового национального продукта, занимает третье место в мире по численности населения и седьмое место — по территории. В настоящее время Европейский Союз обладает не только собственной территорией с единым визовым и таможенным режимом, гражданством, своими властными институтами и значительными финансовыми ресурсами. Он проводит все более согласованную внутреннюю и внешнюю политику и расширяет экспансию единой европейской валюты евро, а для обеспечения своей безопасности создает весьма мощные общие вооруженные формирования.

В своем развитии Европейский Союз прошел большой путь от международных организаций с довольно узкой и конкретной сферой деятельности (уголь и сталь, атомная энергетика) до широкого экономического сотрудничества и далее — до создания уникального всеобъемлющего интеграционного, в большей степени государствоподобного международного объединения Европейского Союза.

Первоначально чисто экономические цели и задачи Союза с логической неизбежностью дополняются внешне- и внутривластными направлениями деятельности, финансовыми, налоговыми, военными, административными, транспортными, образовательными, научными, экологическими и другими сферами сотрудничества.

Сегодня больше половины торгового оборота России приходится на ЕС. У России с Союзом с 1995 г. существует общая граница по Финляндии, а со вступлением в Европейский Союз новых членов ее протяженность и значение существенно увеличились. Даже торговля России с традиционными партнерами из Центральной и Восточной Европы все чаще подчиняется новым, более высоким европейским стандартам, нормам и правилам. Поэтому и наша собственная жизнь, и общая расстановка сил в мире будут зависеть от «европейского фактора».

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, подписанное в 1994 г. и вступившее в силу 1 декабря 1997 г., составляет правовую основу взаимоотношений Российской Федерации и Европейского Союза. На его базе созданы институциональные механизмы взаимодействия (Совет, Комитет сотрудничества), которые формируют и реализуют программы совместной деятельности Российской Федерации и Европейского Союза. Из этого ратифицированного Россией Соглашения в области права возникает необходимость принятия мер по сближению законодательства. Вот почему перед российскими юристами встала задача целенаправленного и обстоятельного изучения права Европейского Союза и применения его на практике.

Такое уникальное явление, как право Европейского Союза, представляет собой одно из высших достижений современной правовой мысли — это прообраз права будущего, интеграционного права, построенного на максимальном согласии, сотрудничестве, координации, со стремлением ко всестороннему учету интересов каждого государства-члена, региона, а в конечном счете — каждого отдельного человека. При этом право Европейского Союза уже сегодня реально и императивно регулирует жизнь сотен миллионов людей разных стран по все более расширяющемуся кругу жизненно важных вопросов.

Как отмечал академик РАН О. Е. Кутафин, «почти все новые тенденции развития современного права, в том числе конституционного и международного, находят свое отражение в праве Европейского Союза. Поэтому его изучение представляет собой бесценную возможность познакомиться с новейшими тенденциями, идеями и методами, представляющими собой последние достижения мировой правовой мысли»<sup>1</sup>.

Ознакомление с организацией и деятельностью Европейского Союза через «призму» права представляет большой как теоретический, так и практический интерес. Опирающееся на богатые традиции правовой жизни западноевропейских стран и вбирающее их лучшие достижения, право Европейского Союза может служить полезным ориентиром для отечественного законодателя в развитии и правовом оформлении интеграционных процессов, протекающих в рамках Союза России и Беларуси, СНГ, совершенствовании правовых основ российского федерализма, дальнейшем проведении правовой реформы в нашей стране.

Вот почему с конца 1990-х гг. в России началось внедрение в юридических вузах нового предмета — «Права Европейского Союза», или «Европейского права», как несколько расширительно называют его некоторые ученые. В нашей стране постепенно складываются весьма содержательные школы преподавания права Европейского Союза, изданы первые учебники, учебные пособия и сборники документов.

Растущая популярность этого довольно сложного предмета, потребность системы высшего юридического образования и самообразования поставили вопрос о необходимости создания нового типа учебного пособия, позволяющего сочетать образность, доходчивость, ясность и простоту с охватом практически всей учебной программы вузовского курса «Право Европейского Союза».

Именно таким оригинальным изданием мы хотели сделать представляемое вашему вниманию выдержавшее проверку студенческим сообществом, четвертое издание учебного пособия — «Право Европейского Союза: схемы и комментарии». В нем в соответствии с действующей программой курса представлены сопровождаемые комментариями схемы по основным темам и вопросам курса.

В соответствии с логикой изложения курса сначала следует Общая часть, озаглавленная «Европейский Союз: структура и правопорядок». В ней даются общие положения, понятия, принципы, источники, систе-

---

<sup>1</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М. : ИНФРА-М, 2008. С. 6.

ма и структура права Европейского Союза. Затем подробно раскрываются институты и другие органы Союза.

В Особенной части изложены основные сферы правового регулирования, включая правовой режим общего рынка, основы экономического и валютного союза, корпоративное право, антимонопольную политику и многочисленные сферы правового регулирования.

Хотя внешне это скромное издание не столь объемно, в нем есть некоторые достоинства, отличающие его от учебных и иных публикаций, вышедших ранее. Это прежде всего то, что схемы и комментарии соответствуют изменившимся в связи со вступлением в силу (с 1 декабря 2009 г.) Лиссабонского договора системе и структуре ЕС.

В настоящем издании обновлен фактический и нормативный материал, улучшена структура его изложения, усилено внимание к определяющим понятиям институционального права ЕС, сокращены некоторые второстепенные темы и заметно расширен материал по отдельным сферам права Союза.

Наглядность, которую обеспечивают схемы и рисунки, сочетается с концентрированной информативностью комментариев и подкрепляется определениями, классификациями, ссылками на конкретные статьи документов ЕС. Все это вместе дает новое позитивное знание права ЕС и позволяет методически использовать «Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии» как в качестве самостоятельного инструмента для изучения права Европейского Союза, так и для дополнения или повторения материала, пройденного по другим учебникам и пособиям.

Характер и последовательность изложения вопросов в учебном пособии «Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии» делают его доступным для всех читателей, желающих полнее изучить правовые реалии современной Европы. Книга полезна как для студентов, так и для любого заинтересованного читателя, стремящегося разобраться в нашем добром старом соседе — Европейском Союзе, желающего получше рассмотреть «старый свет» в новом свете все более усложняющегося интеграционного развития, вовлекающего в свой водоворот и Россию.

Представленное вашему вниманию пособие — очередная работа уже сложившегося творческого коллектива одной из первых в России специализированных кафедр права Европейского Союза Московской государственной юридической академии. Кафедрой издано около полутора десятка серьезных учебников, учебных пособий и сборников документов, включая третье издание фундаментального учебника 2010 г. «Право Европейского Союза», переводы полных текстов Конституции для Европы и Лиссабонского договора с комментариями и т.д.

В настоящем издании учитывается полезный опыт по созданию учебников и учебных пособий, накопленный как в России, так и за рубежом. Использованию зарубежного опыта способствовало продолжительное и плодотворное сотрудничество кафедры с голландскими и бельгийскими коллегами по линии Министерства науки и образования Нидерландов и при участии Центра международного правового сотрудничества (г. Лейден, Нидерланды), Левенского католического университета и Колледжа Европы (г. Брюгге, Бельгия).

Предлагаемое вашему вниманию издание является многоцелевым. Во-первых, оно раскрывает основные темы учебного курса «Право Европейского Союза» («Европейское право») и одновременно охватывает ряд тем международного публичного права. Кроме этого, предлагаемый материал, особенно в институциональной части, связан с конституционным правом. Поэтому пособие окажется полезным для студентов, аспирантов, преподавателей, научных работников и юристов-практиков, занятых во всех упомянутых сферах правовой деятельности. Оно может заинтересовать и любого человека, пытающегося понять развитие права современной Европы.

Авторский коллектив будет признателен всем читателям за их замечания и предложения, которые можно оставить на сайте кафедры права Европейского Союза МГЮА (<http://eulaw.edu.ru>, <http://eu-law.ru>), с тем чтобы их можно было учесть при работе над последующими изданиями.

Заведующий кафедрой права Европейского Союза  
Московской государственной юридической академии  
им. О. Е. Кутафина, доктор юридических наук,  
профессор кафедры Жана Монне (Европейский Союз)  
*С. Ю. Кашкин*

# Общая часть ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: УСТРОЙСТВО И ПРАВОПОРЯДОК

## Раздел 1. ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ, СИСТЕМА

### 1.1. Предпосылки создания Европейского Союза

Появление Европейского Союза — одно из центральных событий XX в., ставшее результатом комплекса исторически и логически взаимосвязанных предпосылок. Эти предпосылки следует искать в сфере экономики, политики, духовно-культурной жизни, идеологии.

Экономические предпосылки создания Европейского Союза заключаются в процессе глобализации хозяйственных связей, в результате которого происходит формирование международного рынка и его главных составляющих: транснациональных корпораций, международной кооперации и разделения труда, зарубежных инвестиций капитала, миграции рабочей силы и т.д.

Движение в направлении большего экономического единства — общая историческая тенденция европейского развития.

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

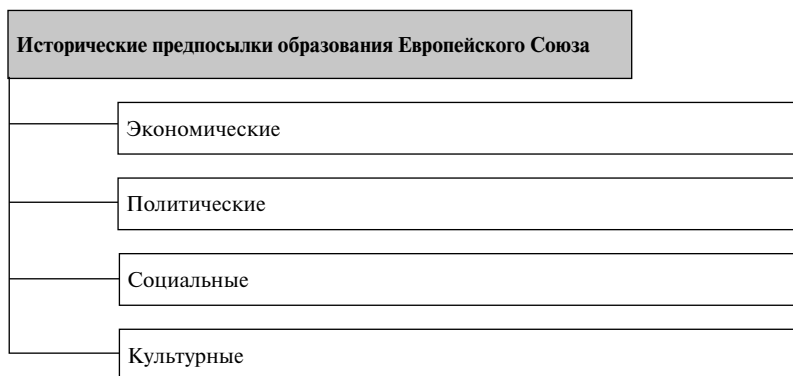


Схема 1.1. Исторические предпосылки образования Европейского Союза

Для своего триумфа европейская идея сначала должна была появиться на свет, затем концептуально выкристаллизоваться, приобрести форму стройной научно обоснованной теории, а для того чтобы быть реализованной, необходимо, чтобы она овладела общественными массами, которые и делают историю. Кроме того, идея европейского единства исторически развивается не сама по себе, а в едином комплексе с взаимосвязанными идеями, теориями, концепциями и идеалами, которые вместе формируют жизнеспособную идеологию такого принципиально нового образования, как Европейский Союз. Эта идеология с неизбежностью меняется и развивается в соприкосновении с практикой в ходе ее реализации.

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

## 1.2. География Европейского Союза

Европейский Союз — самобытный, динамично развивающийся феномен международной жизни, который является объективным результатом процессов интеграции между 27 государствами Западной, Южной и Северной Европы в различных областях жизнедеятельности, и в первую очередь — экономической. Членами Европейского Союза сегодня являются высокоразвитые в экономическом отношении государства,



Схема 1.2. География Европейского Союза

в которых обеспечивается высокий уровень благосостояния граждан, защита основных прав и свобод человека, демократический политический режим. Это государства: Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Италия, Ирландия, Испания, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Чехия, Франция, Финляндия, Швеция, Эстония. Одни государства-члены по форме правления являются монархиями (Бельгия, Дания, Испания, Люксембург, Нидерланды, Соединенное Королевство, Швеция), остальные — республиками.

В настоящее время государствами-кандидатами являются: Турция, Македония и Исландия.

9 декабря 2011 г. договор о вступлении в ЕС подписала Хорватия, он уже прошел все ратификационные процедуры и с 1 июля 2013 г. Хорватия становится 28-м членом ЕС.

Официальные языки Европейского Союза, которые являются официальными языками институтов Союза и издаваемых ими правовых актов, — 23 европейских языка, перечисленные в ст. 55 Договора о Европейском Союзе. Все эти языки имеют равный статус, т.е. изданные на них документы наделены одинаковой юридической силой и являются равно аутентичными.

### **1.3. «Коммунитарный метод» Монне — Шумана**

«Коммунитарный метод» был разработан Ж. Монне и составляет основу плана Монне — Шумана. Он включает в себя четыре основных положения.

1. Федеративная цель. «Путем объединения основных производств и создания нового Верховного органа... настоящее предложение (план Монне — Шумана) обеспечит создание первых реальных устоев Европейской федерации, необходимой для сохранения мира».

2. Постепенность и поэтапность интеграции. Федерация как конечная цель интеграционного процесса не означает немедленного учреждения Соединенных Штатов Европы. Речь идет о поэтапном, постепенном движении в заданном направлении — федерализации, которая продолжается и по сей день, выступая в роли «линии горизонта» для интеграционных процессов в Европе.

3. Обеспечение «слияния неотъемлемых интересов» и интеграция как способ решения общественных проблем. Одно из главных отличий плана Шумана от более ранних вариантов европейской идеи — его ориентированность на практические задачи. Объединять Европу не ради одной лишь «высокой идеи», а для того, чтобы сделать лучше жизнь людей независимо от их места жительства и государственной принадлежности. Соответственно, деятельность интеграционной организации должна исходить из «слияния неотъемлемых интересов» стран и народов, прежде всего на основе экономического объединения, а также сконцентрироваться на решении насущных проблем, которые они не могут решить поодиночке. Первым такого рода начинанием стал общий рынок, за которым последовали все другие интеграционные преобразования.

4. Ограничение государственного суверенитета и создание наднациональных органов власти. «Коммунитарный метод» интеграции предполагает объединение народов Европы в рамках единой организации, наделенной реальными властными полномочиями. Государства не исчезают, но уступают определенную (со временем все увеличивающуюся) часть своих суверенных прав надгосударственным институтам, облеченным всеми функциями публичной власти: законодательными, исполнительными, судебными (юрисдикционными) и контрольными. Таким образом, создается новый, наднациональный уровень политической власти, который, подобно государству, должен стремиться к формированию «общего блага», но уже не для одного, а для многих народов сразу. Постепенное ограничение государственного суверенитета и строительство федеративной Европы — длительный, поэтапный процесс.

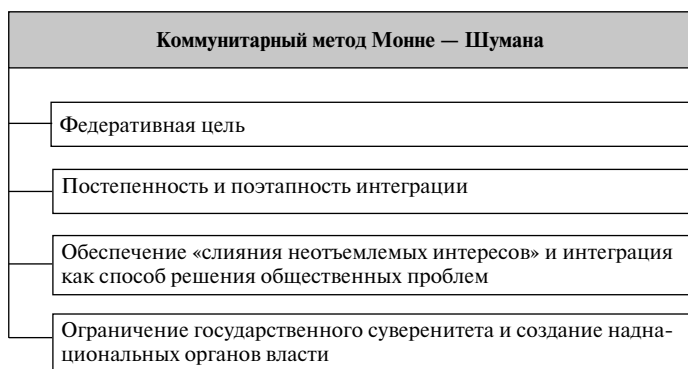


Схема 1.3. Коммунитарный метод Монне — Шумана

#### 1.4. Этапы образования Европейского Союза

Европейский Союз появился не сразу, и не сразу занял свое место в качестве флагмана экономической, политической и культурной интеграции в мире.

Можно выделить семь этапов его образования. Они охватывают период с конца 1940-х гг. (подготовительный этап) до настоящего времени. За это время Европа смогла пройти большой путь, приведший к образованию наиболее сложной, разветвленной и развитой системы интеграционного права из всех существующих в мире на настоящий момент.

Необходимо отметить, что ЕС — не единственная интеграционная организация. В мире существует множество организаций, идущих подобным путем (Андский союз, МЕРКОСУР, Лига арабских государств и т.п.), они постоянно пользуются опытом ЕС, полностью или частично заимствуя его правовые модели.





*Схема 1.4. Этапы образования Европейского Союза*

### **1.5. Структура Европейского Союза**

Европейский Союз был и остается сложным явлением. До 1 декабря 2009 г. это объединение государств первоначально включало в себя три международных региональные организации интеграционного типа и две сферы международного сотрудничества. Эти составные части представляли собой органическое целое на основе интеграционных целей объединения государств-членов и единства системы органов Союза.

Тремя международными региональными организациями, входившими в ЕС, являлись Европейское объединение угля и стали

(ЕОУС)<sup>1</sup>, Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом) и Европейское сообщество, ранее именовавшееся как Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и с 1992 г. получившее современное название в соответствии с Договором о Европейском Союзе. Данные международные организации составляли так называемую первую опору (англ. — pillar) Европейского Союза. Две другие опоры — это две сферы сотрудничества — Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ), а также Сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО).

Понимание структуры ЕС до вступления в силу Лиссабонского договора станет более ясным, если воспользоваться средством наглядной иллюстрации. Европейский Союз в этом случае изображается в виде здания или храма, возводимого на едином фундаменте и состоящего из трех частей. Три части — это три опоры, центральной из них является первая опора, своего рода «несущая конструкция» здания. В роли фундамента выступают государства — члены ЕС и институты ЕС. Вся конструкция в целом и есть Европейский Союз.

Эта конструкция называется также «Маастрихтской моделью» Европейского Союза (по имени города Маастрихт, в котором был подписан Договор о создании Европейского Союза 1992 г.). Кроме очевидных достоинств — объединения прежде разрозненных областей, интеграции под единую «крышу», — эта модель обладала множеством



*Схема 1.5. Структура (архитектура) Европейского Союза (до вступления в силу Лиссабонского договора)*

<sup>1</sup> Срок Договора об учреждении ЕОУС 1951 г. истек в 2002 г., после этого данная организация была ликвидирована, а функции и полномочия ЕОУС перешли к Европейскому сообществу, существование которого прекратилось со вступлением в силу Лиссабонского договора.

существенных недостатков, обусловивших институциональный кризис Европейского Союза и вынудивших «архитекторов» Союза к проведению структурных реформ (Амстердамской (1997 г.), Ниццкой (2001 г.) и Лиссабонской (2007 г.)).

### 1.6. Структура Европейского Союза (в соответствии с Лиссабонским договором 2007 г.)

«Локомотив» Европейского Союза состоит как бы из «корпуса», «платформу» (или фундамент) которого составляют государства-члены и народы Союза, состоящие из граждан. Динамику и способность к ускоренному развитию придают ему «колеса», как бы представляющие собой двуединый договор (конституционного по своей сути характера), т.е. краткий и направляющий обновленный Договор о Европейском Союзе и более объемный и детализированный Договор о функционировании Европейского Союза (ранее называвшийся Договором о Европейском сообществе 1957 г.).

Разработанные и утвержденные государствами и народами договоры реализуют предоставленную ими Европейскому Союзу компетенцию через обладающие властными полномочиями институты, которых в новом Союзе уже не пять, а семь. Статус института получил высший орган политической координации — Европейский совет, а также Европейский центральный банк.

Опирающийся на укрепленный «корпус» из государств, народов и институтов, функционирующих на основе Договоров, единый Европейский Союз уже не делится на опоры. Его дополняет в сфере своей специальной компетенции Евратом (в качестве организации, состоящей при новом Европейском Союзе, имеющей тот же состав и управляемой теми же институтами).

Две новые детали «локомотива европейской интеграции» внешне выделяются, напоминая очертания высокой «трубы» паровоза, — это Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности (Высокий представитель) и один из ведущих политических



Схема 1.6. Структура Европейского Союза (по Лиссабонскому договору 2007 г.)

руководителей «нового» Европейского Союза, которым станет Председатель Европейского совета, избираемый из числа первых лиц государств-членов на два с половиной года.

Цели и задачи Союза в качестве «обтекателя» показывают основное направление движения этого «локомотива» по рельсам интеграции. Таким образом, в отличие от прежней схемы Европейского «дома» (храмовой структуры из трех опор) новая схема точнее отражает большую однородность, единство, управляемость и динамику «нового» Европейского Союза, которые придает ему Лиссабонский договор 2007 г.

### 1.7. Цели создания Европейского Союза

Понятие «цели Европейского Союза» обозначает две группы правоположений: во-первых, цели создания, во-вторых, цели деятельности Союза.

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

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

Преамбулы учредительных договоров не являются сами по себе источниками правовых норм. Закрепленные в них положения не имеют юридически обязательного характера. Они приобретают таковой путем трансформации в цели деятельности Европейского Союза, которые содержатся в конкретных статьях основной части союзной «конституции». Они также широко используются судами для телеологического (исходящего из целей) толкования положений права Европейского Союза.

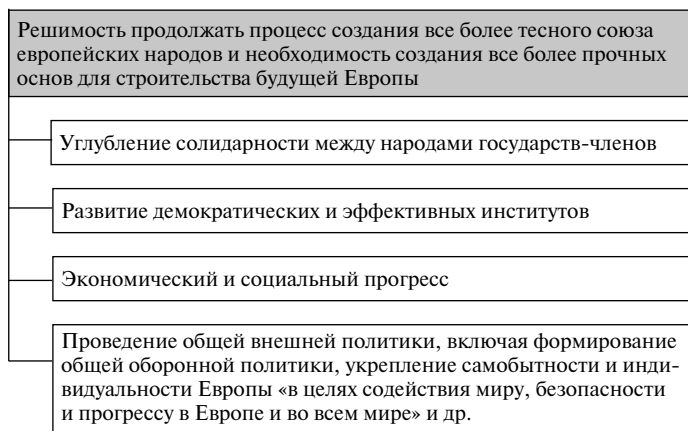


Схема 1.7. Цели создания Европейского Союза (закреплены в преамбулах учредительных договоров)

## 1.8. Цели деятельности Европейского Союза

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

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

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

Общие цели деятельности ЕС закреплены в ст. 3 Договора о Европейском Союзе, который в настоящее время ставит перед собой четыре вида целей.

Политические цели — содействие миру, своим ценностям и благосостоянию народов.

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

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

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

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

Иными словами, целью Союза является повышение благосостояния народов, входящих в эту организацию.

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

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

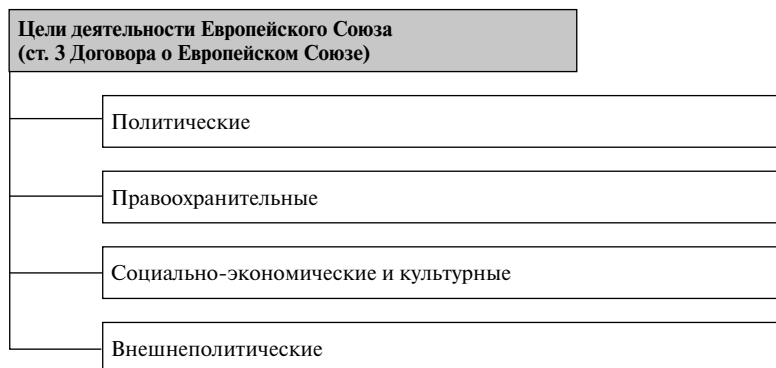


Схема 1.8. Цели деятельности Европейского Союза

### 1.9. Общий бюджет

Важной «основой построения» Союза является общий бюджет этой интеграционной организации. Бюджетное единство Сообществ было оформлено к середине 1970-х гг. и сегодня базируется на финансовых положениях учредительных договоров ЕС (например, раздел II части V Договора об учреждении ЕС), Договора о слиянии 1965 г., а также на положениях Бюджетных договоров 1970 г. и 1975 г. Как и любой бюджетный план, бюджет ЕС состоит из статей доходов и статей расходов. В отличие от бюджетов международных организаций, бюджет Европейского Союза финансируется не за счет взносов государств-членов, а из собственных средств. Европейский Союз существует на основе самофинансирования. Доходы бюджета ЕС формируются из пяти источников: аграрные пошлины и отчисления, таможенные пошлины, налог на добавленную стоимость (НДС), процентные отчисления от показателя совокупного общественного продукта, прочие отчисления (налог на жалование персонала, процентный доход от капитала, фискальные санкции и т.д.). Расходы бюджета ЕС подразделяются на обязательные и необязательные. Обязательные расходы включают гарантийные выплаты аграрному сектору, компенсации и финансовую помощь государствам-членам и выполнение обязательств перед третьими странами. Необязательные расходы включают административные расходы, выплаты в области энергетики, выплаты в области науки и технологических исследований, а также выплаты из структурных фондов.

Наличие общесоюзных налогов, порядок и принципы формирования и принятия бюджета Европейского Союза также отражают государствоподобный характер этой организации.