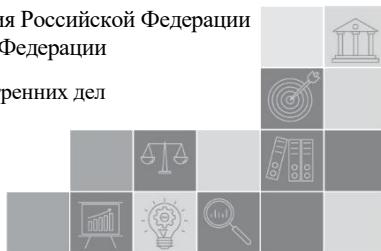


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Министерство внутренних дел Российской Федерации

Московский университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя



М. М. Алексеева

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Учебное пособие



Москва
Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя

2022



УДК 341
ББК 67.9
А47

Рецензенты:

ведущий эксперт отдела уголовно-процессуального законодательства
и информационного права уголовно-правового управления
ДПД МВД России **А. И. Мысина**; главный эксперт отдела
нормативно-правового и методического обеспечения
Управления «А» ГУПЭ МВД России **С. Б. Авагумян**

Алексеева, М. М.
А47 **Европейское право** : учебное пособие / М. М. Алексеева. –
М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя,
2022. – 147 с.
ISBN 978-5-9694-1150-0

В учебном пособии изложены основные темы дисциплины «Европейское право». Автором дан анализ общих понятий, принципов и основополагающих источников права Европейского союза (ЕС). Раскрыты основные сферы правового регулирования государств – членов ЕС, включая сотрудничество правоохранительных органов в пространстве свободы, безопасности и правосудия, что составляет базовую основу для изучения данной дисциплины в образовательных организациях МВД России.

УДК 341
ББК 67.9

ISBN 978-5-9694-1150-0

© Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2022
© Алексеева М. М., 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ИСТОЧНИКИ И ПРИНЦИПЫ ПРАВА ЕС ..	7
§ 1.1. Понятие, система и источники права ЕС	8
§ 1.2. Принципы права ЕС	13
ГЛАВА 2. ЕС КАК МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ	18
§ 2.1. Основные предпосылки европейской интеграции	19
§ 2.2. Этапы становления ЕС	23
ГЛАВА 3. СИСТЕМА ИНСТИТУТОВ И ОРГАНОВ ЕС	31
§ 3.1. Институциональная система ЕС	32
§ 3.2. Функции институтов ЕС	34
ГЛАВА 4. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЕС	44
§ 4.1. Принципы правового положения человека и гражданина в ЕС	45
§ 4.2. Источники, закрепляющие основы правового положения человека и гражданина в ЕС	50
§ 4.3. Основные права и свободы, обязанности лиц в ЕС. Гражданство ЕС	53
ГЛАВА 5. ВНУТРЕННИЙ РЫНОК ЕС	57
§ 5.1. Понятие и правовые формы экономической интеграции	58
§ 5.2. Этапы формирования внутреннего рынка ЕС	60
§ 5.3. Свободы внутреннего рынка	62
5.3.1. Правовое регулирование свободы передвижения товаров	62
5.3.2. Правовое регулирование свободы передвижения лиц	65
5.3.3. Правовое регулирование свободы передвижения капитала ..	68
5.3.4. Правовое регулирование свободы передвижения услуг ...	71
ГЛАВА 6. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ВАЛЮТНОГО СОЮЗА ЕС	74
§ 6.1. Понятие и становление Экономического и валютного союза ЕС	75
§ 6.2. Правовые механизмы координации экономической политики государств – членов ЕС	80
§ 6.3. Правовое регулирование Валютного союза ЕС	82

ГЛАВА 7. ПРОСТРАНСТВО СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ В ПРАВЕ ЕС	87
§ 7.1. Понятие и этапы становления пространства свободы, безопасности и правосудия	88
§ 7.2. Правовое регулирование пространства свободы передвижения лиц	93
7.2.1. Правовое регулирование границ ЕС	95
7.2.2. Правовое регулирование сотрудничества в сфере визовой политики	99
7.2.3. Правовое регулирование иммиграционной политики ЕС и политики по предоставлению убежища	102
§ 7.3. Правовое регулирование пространства внутренней безопасности	106
§ 7.4. Правовое регулирование пространства правосудия	108
ГЛАВА 8. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В ЕС	111
§ 8.1. Общая уголовная политика ЕС	112
§ 8.2. Европол: история создания, правовые основы функционирования и направления деятельности	114
§ 8.3. Сотрудничество Европола и Российской Федерации	119
ГЛАВА 9. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ	122
§ 9.1. Понятие, направления и цели внешней политики ЕС	123
§ 9.2. Правовой и институциональный механизмы европейской политики безопасности и обороны	125
ГЛАВА 10. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ЕС	130
§ 10.1. История становления и правовое регулирование сотрудничества между Российской Федерацией и ЕС	130
§ 10.2. Современное состояние сотрудничества Российской Федерации и ЕС	134
Примерный перечень вопросов, необходимых для подготовки к промежуточной аттестации (зачету/экзамену)	137
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	141
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	143

ВВЕДЕНИЕ

Разноуровневая интеграция, более активно развивающаяся в настоящий период на постсоветском пространстве с непосредственным участием Российской Федерации, требует проверки на практике механизмом правового регулирования, который уже значительный период времени применяют государства – члены Европейского союза (далее также – ЕС, Союз). Интеграционные процессы в рамках Содружества Независимых Государств, Союзного государства России и Беларуси, Евразийского экономического союза осуществляются с непосредственным применением на практике многолетнего и во многом успешного опыта ЕС.

В условиях глобализации общественных отношений и интернационализации преступности перед сотрудниками органов внутренних дел стоит задача обеспечения законности, правопорядка, безопасности личности, общества и государства; охраны общественного порядка; расследования правонарушений; защиты собственности в сфере реализации общеевропейских стандартов прав человека и обеспечения прав и законных интересов граждан и юридических лиц России на территории государств – членов ЕС и Совета Европы.

Представленное учебное пособие по дисциплине «Европейское право» подготовлено в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования с учетом требований приказа Минобрнауки России от 5 апреля 2017 г. № 301 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры» по направлению подготовки (специальности) 40.05.01 – Правовое

обеспечение национальной безопасности, специализация международно-правовая; гражданско-правовая; государственно-правовая.

Учебное пособие содержит в себе теоретическое и схематичное отображение курса дисциплины по каждой теме, оптимальным образом сочетает теоретический и визуализированный материал, что способствует эффективному освоению курсантами и слушателями дисциплины «Европейское право». Содержание пособия является логичным последовательным и отражает правовые основы современной доктринальной систематизации европейского права.

Учебное пособие «Европейское право» позволит сформировать у обучающихся комплекс знаний, необходимых для профессионального выполнения служебных функций в соответствии с требованиями международных договоров Российской Федерации, а также в процессе взаимодействия с правоохранительными органами зарубежных государств.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ИСТОЧНИКИ И ПРИНЦИПЫ ПРАВА ЕС

Цели изучения материала:

1. Уяснение понятия права ЕС и европейского права. Отличительные особенности европейского права от права ЕС и права Европейских сообществ (далее также – Сообщества), таких как Европейское объединение угля и стали (далее также – ЕОУС), Европейское сообщество по атомной энергии (далее также – Евратом), Европейское экономическое сообщество (далее также – ЕЭС).
2. Система источников права ЕС и их характеристик.
3. Основные принципы права ЕС и их классификация.

Изучив материал, необходимо акцентировать внимание на следующих понятиях: европейская интеграция, первичное и вторичное право ЕС, регламент, директива, решение, источники права, принципы права ЕС, принцип субсидиарности, принцип пропорциональности, принцип наделения компетенцией, принцип верховенства права ЕС, принцип прямого действия права ЕС, учредительные договоры, ревизионные договоры.

Вопросы для самоконтроля после изучения темы:

1. Понятие европейского права, права ЕС.
2. Основные принципы европейского права.
3. Система источников европейского права и их характеристика. Первичное и вторичное право ЕС.
4. Система европейского права. Соотношение европейского права с международным и внутригосударственным правом.

§ 1.1. Понятие, система и источники права ЕС

Европейская интеграция предопределила развитие новой правовой системы – право ЕС. Юридическая его сущность менялась на различных этапах интеграции (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Этапы европейской интеграции

Первым источником права Сообществ стал Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали, или Парижский договор, 1951 г., который был заключен сроком на 50 лет (в настоящее время утратил силу).

Договоры об учреждении Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии, или Римские договоры, были подписаны в 1957 г. В отличие от Парижского, Римские договоры были заключены на неограниченный срок.

Основатели ЕОУС четко заявили, что Договор – это лишь первый шаг на пути к европейской федерации. Общий рынок угля и стали должен был стать экспериментом, который можно было бы постепенно распространить на другие экономические сферы, достигнув кульминации в политической Европе.

Целью Европейского экономического сообщества было создание общего рынка, основанного на четырех свободах передвижения (товаров, людей, капитала и услуг).

Целью Евратома была координация поставок расщепляющихся материалов и исследовательских программ, инициированных или подготавливаемых государствами-членами в области мирного использования ядерной энергии.

Преамбулы к трем договорам раскрывают единство целей, лежащих в основе создания Сообществ, а именно убежденность в том, что государства Европы должны работать вместе, чтобы построить общее будущее, поскольку только это позволит им контролировать свою судьбу. Суд Европейских сообществ в решении по делу Van Gen den Loos¹ подчеркнул, что учредительные договоры создали новый правовой порядок, в пользу которого государства-члены ограничили свои права. Исходя из того, что в Сообщества, а потом и в Европейский союз входят государства – представители различных правовых семей, право Европейского союза – это синтез как романо-германского, так и общего права.

Отметим, что все изменения, которые претерпевали Сообщества на различных этапах интеграции, находили отражение в так

¹ Право Европейского союза [сайт]. URL: <https://eulaw.ru/tag/sudebnaya-praktika/>.

называемых ревизионных договорах, которые вносили изменения в три первоначальных договора: Договор об Учреждении единого Совета и Единой Комиссии Европейских сообществ 1965 г. («Договор о слиянии»), Единый Европейский акт 1986 г.

В 1992 г. был подписан Договор о Европейском союзе (далее также – Маастрихтский договор, ДЕС). Союз, созданный в соответствии с Маастрихтским договором, получил определенные полномочия, которые были разделены на три группы и обычно назывались «столпами». Первый столп состоял из Европейских сообществ и обеспечивал рамки, позволяющие полномочия, для которых государства-члены передали суверенитет в областях, регулируемых Договором, для осуществления институтами Сообщества. Вторым столпом была общая внешняя политика и политика безопасности, изложенная в разделе V Договора. Третьим столпом было сотрудничество в области правосудия и внутренних дел, предусмотренное в разделе VI Договора. Разделы V и VI предусматривают межправительственное сотрудничество с использованием общих институтов с определенными наднациональными функциями. Учредив Европейский союз, Маастрихтский договор ознаменовал новый шаг в процессе создания «все более тесного союза между народами Европы». Союз был основан на европейских сообществах и поддерживался политикой и формами сотрудничества, предусмотренными Договором о Европейском союзе. Кроме того, Договор об учреждении Европейского сообщества переименован в Договор о функционировании Европейского союза (далее также – ДФЕС).

Дальнейшее развитие европейской интеграции требовало новых реформ правовых основ Союза. Были приняты следующие ревизионные договоры, которые уже вносили изменения как в ДФЕС, так и в ДЕС: Амстердамский договор 1997 г., Ниццкий договор 2001 г.

В 2007 г. был принят Лиссабонский договор, который представил новый Европейский союз, отличающийся более простым внутренним устройством, более эффективным и демократическим порядком функционирования. Это была последняя на настоящий момент редакция Договора о функционировании Европейского союза и Договора о Европейском союзе. Лиссабонский договор впервые разъясняет полномочия Союза. В нем различаются три типа компетенций: исключительная компетенция – когда только Союз может издавать законы, а государства-члены только внедряют; общая компетенция – когда государства-члены могут издавать законы и принимать юридически обязательные меры, если Союз этого не сделал; и вспомогательная компетенция, когда ЕС принимает меры для поддержки или дополнения политики государств-членов.

Лиссабонский договор наделяет ЕС полной правосубъектностью. Таким образом, Союз получает возможность подписывать международные договоры в сферах своих полномочий или вступать в международную организацию. Государства-члены могут подписывать только те международные соглашения, которые совместимы с законодательством ЕС.

В 2000 г. была принята Хартия Европейского союза об основных правах, что явилось результатом систематизации правоприменительной практики Суда ЕС и конституционных традиций государств-членов в области основных прав и свобод. Изначально нормы Хартии носили рекомендательный характер, Лиссабонский же договор придал ее нормам императивный характер и приравнял по юридической силе к учредительным договорам.

Таким образом, Европейский союз – это Союз, основанный на верховенстве закона, который создал полную систему средств правовой защиты и процедур, предназначенных для того, чтобы Суд Европейского союза, согласно положениям ст. 263 ДФЕС, мог

проверять законность действий учреждений ЕС. Учредительные договоры и общие принципы находятся на вершине иерархии и известны как первичное право Союза. После вступления в силу Лиссабонского договора 1 декабря 2009 г. такое же значение было также придано Хартии об основных правах.

Международные соглашения, заключенные Европейским союзом, подчиняются основному законодательству. Вторичное право находится на следующем уровне иерархии и действует только в том случае, если оно соответствует учредительным договорам и соглашениям, которые имеют приоритет над ним. Доктрина примата права ЕС является фундаментальной основой правового порядка Союза и направлена на обеспечение единства и последовательности законодательства ЕС. Суд Союза подтверждает, что право ЕС имеет абсолютный приоритет над национальным правом государств-членов.

Система источников права Европейского союза представлена ниже (рис. 1.2).

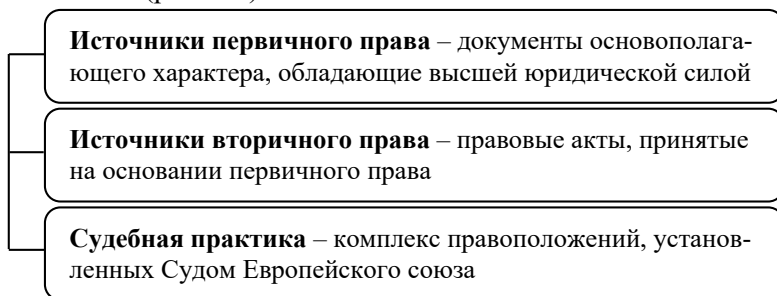


Рис. 1.2. Система источников права ЕС

Акты вторичного права Европейского союза можно подразделить на две группы:

1. Юридически обязательные (регламент, директива и решение).

Регламент – это акт общего характера, обязательный во всех своих частях и подлежащий прямому применению во всех государствах-членах.

Директива – это мера, которая является обязательной в отношении результата для каждого государства-члена, которому она адресована, при этом предоставляет им свободу действий в отношении формы и метода реализации.

Решение – это индивидуальный акт, предназначенный для того, чтобы быть адресованным конкретному лицу или лицам. Как обязательный акт, он имеет силу закона. Решения могут быть адресованы государствам или отдельным лицам.

2. Рекомендательные (рекомендации и заключения).

Рекомендация – акт, посредством которого институт Европейского союза предлагает добровольно совершить определенные действия или воздержаться от них.

Заключение – акт, выражающий официальную позицию института Европейского союза по какому-либо вопросу¹.

§ 1.2. Принципы права ЕС

Принципы права Европейского союза – основные начала правовой системы, которые определяют содержание сфер деятельности Европейского союза и государств-членов. Зафиксированы в учредительных договорах, а также в решениях Европейского Суда.

В учредительных договорах отсутствует официальная классификация принципов, поэтому предложим классификацию принципов по следующим основаниям:

¹ Право Европейского союза : учебник и практикум для вузов : в 2 ч. Ч. 2 / [А. Х. Абашидзе и др.] ; под ред. А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021. С. 34.

- принципы, определяющие юридическую силу норм и источников права ЕС (рис. 1.3);
- принципы взаимоотношений ЕС и государств-членов (рис. 1.4);
- принципы компетенции ЕС (рис. 1.5);
- общие принципы права ЕС (рис. 1.7);
- специальные отраслевые принципы (рис. 1.6).

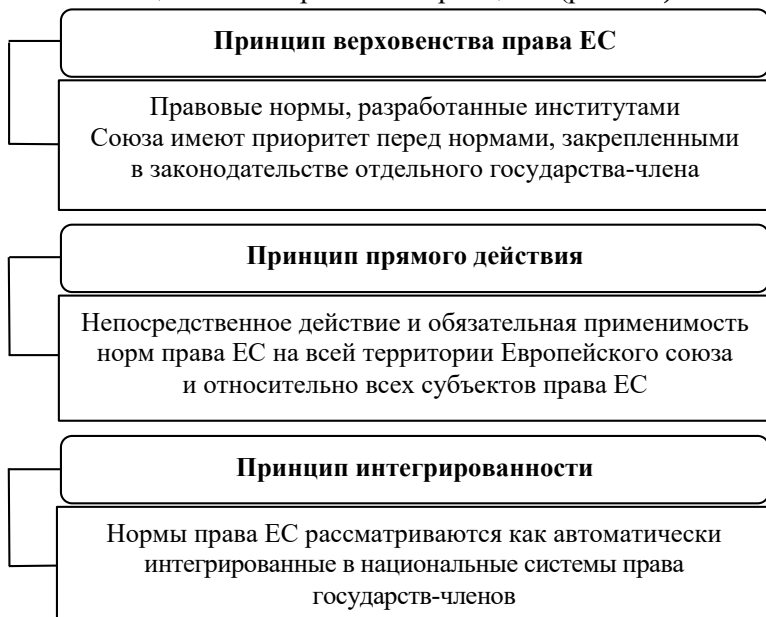


Рис. 1.3. Принципы, определяющие юридическую силу норм и источников права ЕС

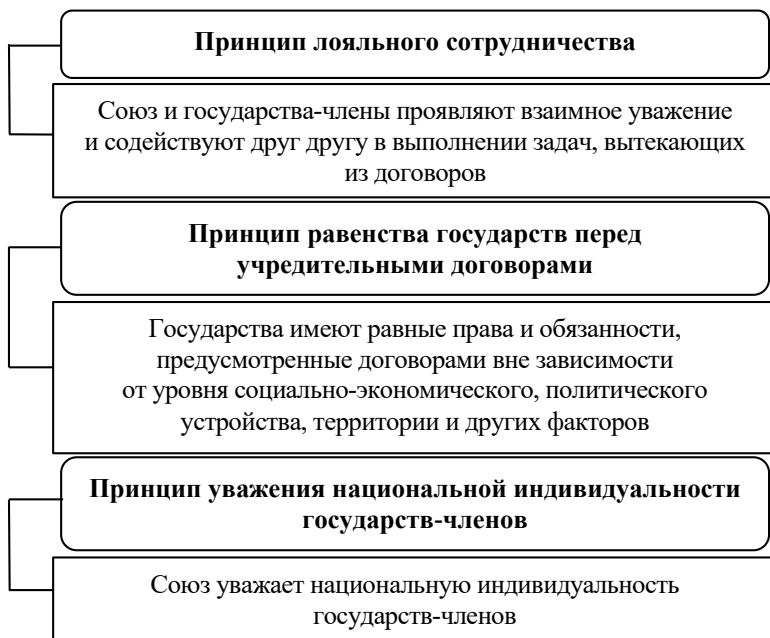


Рис. 1.4. Принципы взаимоотношений ЕС и государств-членов

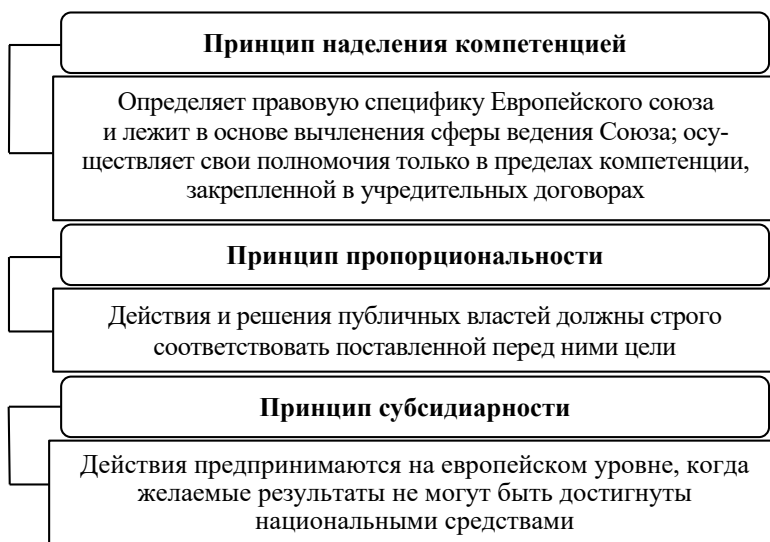


Рис. 1.5. Принципы компетенции ЕС

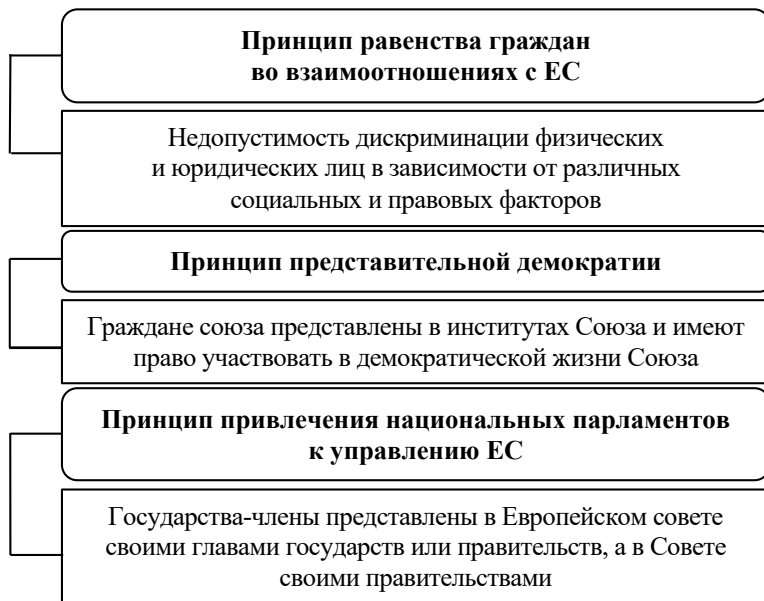


Рис. 1.6. Демократические принципы устройства ЕС

Система принципов дополняется системой ценностей Союза. Согласно ст. 2 ДЕС Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для государств-членов в рамках общества, характеризующегося плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, справедливостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин.



Рис. 1.7. Общие принципы права ЕС

ГЛАВА 2. ЕС КАК МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Цели изучения материала:

1. Формирование представлений об исторических политических, экономических и социально-культурных предпосылках европейской интеграции.
2. Определение основных этапов европейской интеграции и их содержания.
3. Уяснение правовых основ и правового статуса ЕС как международной межправительственной организации.

Изучив материал, необходимо акцентировать внимание на следующих понятиях: коммунитарный метод интеграции, декларация Шумана, европейское единство, союзы государств, международные договоры, международные межправительственные организации, интеграционные объединения, интеграция в рамках Европейского объединения угля и стали, Европейского экономического сообщества, Европейского сообщества по атомной энергии, паневропеизм, копенгагенские критерии, политическое сотрудничество ЕС, ассоциированные члены, государства – кандидаты на вступление в ЕС.

Вопросы для самоконтроля после изучения темы:

1. Социально-культурные предпосылки европейской интеграции.
2. Политико-исторические предпосылки европейской интеграции.
3. Правовой статус ЕС как международной организации.
4. Основания разграничения правового статуса ЕС от иных международных межправительственных организаций.

§ 2.1. Основные предпосылки европейской интеграции

Европейская интеграция стала уникальным явлением в мировой политике и экономике. Так, Европейский союз – это экономическая и политическая организация, которая постоянно развивается и в силу присущих ей уникальных особенностей вызывает оживленные доктринальные дебаты относительно ее правовой природы. Поскольку его институциональная структура и процедуры принятия решений настолько сложны, его нельзя легко отнести к какой-либо одной конкретной категории международных организаций. Объединяя в себе методы координации и разделения национальных полномочий, Союз нельзя сравнивать с традиционной организацией или федеративным государством.

Предпосылки создания Европейского союза (рис. 2.1–2.3) следует искать в различных областях общественной жизни: экономической, социальной, культурной, идеологической, политической.

Нет большей мотивации для объединения Европы, чем стремление к миру – в этом цель политики. Именно объединение в Европейский союз позволяет урегулировать отношения, избежать вооруженные конфликты между государствами-членами.

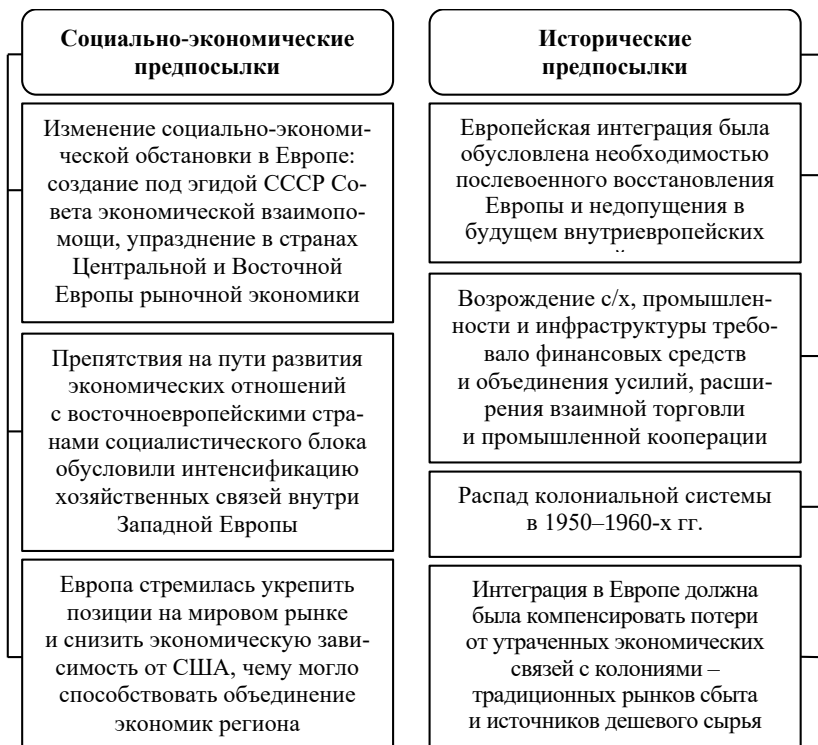


Рис. 2.1. Социально-экономические и исторические предпосылки

Исторически первым проектом реализации идеи объединения Европы можно считать выдвинутое в 1306 г. французским юристом Пьером Дюбуа в трактате «О возвращении Святой земли» предложение образовать «христианскую республику». Хронологически это был первый проект объединения Европы, в соответствии с которым по сути предлагалось создать конфедерацию государств или некое ее подобие во главе с Советом христианских суверенов, в том числе с функцией международного арбитража

Дальнейшим проектом единения Европы в теории интеграции имеет программа богемского короля Йиржи из Подебрада (1458–1471) – активного пропагандиста идей европейской интеграции своего времени. Его план «Христианская лига» предусматривал создание союза государств с «общей консисторией» (судом). Основная причина объединения в соответствии с этим планом – внешняя угроза из Турции

В 1693 г. Уильям Пенн – в своей работе «Опыт о настоящем и будущем мире в Европе», основанной на принципах прагматизма и христианского гуманизма, призвал покончить с «мозаикой государств в Европе» и для установления нерушимого мира выдвинул идею созыва европейского парламента и призвал создать всеобщий союз государств – своего рода лигу

В Германии Готфрид Лейбниц, являвшийся своеобразным конфессиональным интегратором по отношению к христианской церкви, также именно в объединении увидел политическое спасение Европы: он предложил план создания европейской федерации как своего рода ожившей Священной Римской империи под покровительством единого правителя

«Проект вечного мира» (1713) – был планом аббата де Сент-Пьера, который предусматривал для обороны европейского равновесия сил создание союза княжеств, оформленного в Европейский Сенат с законодательными и исполнительными полномочиями. В своей работе аббат проанализировал особенности европейского региона: географические, исторические, политические – и пришел к выводу, что Европа обладает большим интеграционным потенциалом. Сент-Пьер оставил только решить вопрос относительно оптимальных методов и форм построения европейского союза государств. В 1760 г. Жан-Жак Руссо скептически прокомментировал этот план и выразил сомнение в готовности европейских княжеств к такому объединению, которое, по его мнению, возможно только посредством революции

Рис. 2.2. Предпосылки европейской интеграции в XIV–XVIII вв.

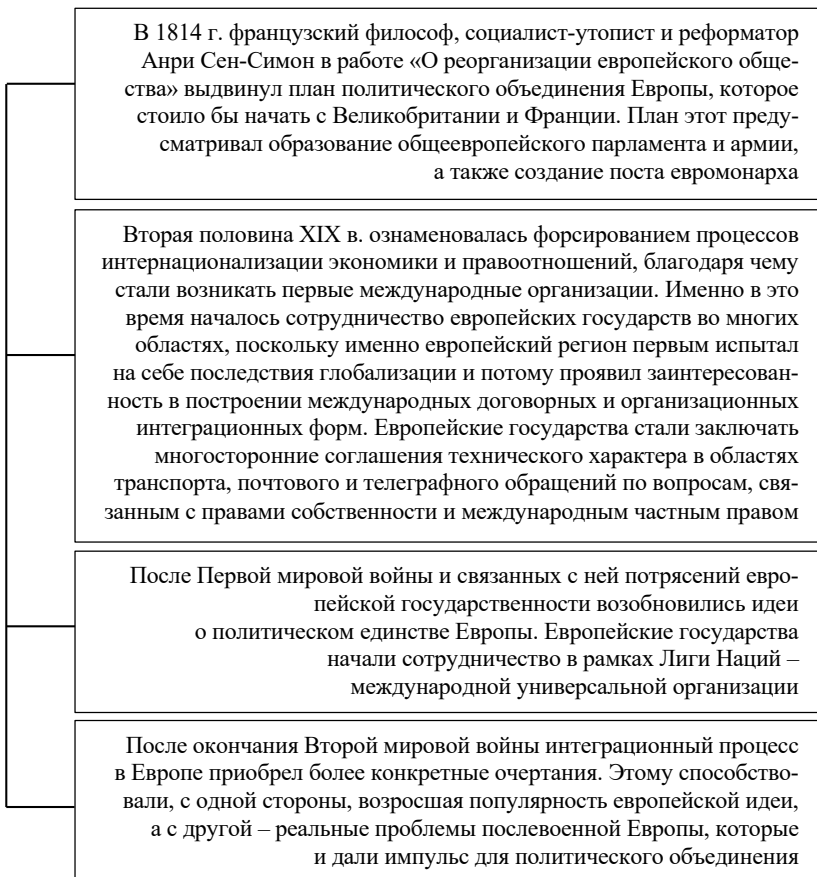


Рис. 2.3. Предпосылки европейской интеграции в XIX–XX вв.

Современные проблемы могут быть решены только в том случае, если европейские страны будут двигаться вперед по пути, ведущему их к единству. Многие эксперты придерживаются мнения, что без европейской интеграции, без ЕС было бы невозможно обеспечить мир в Европе, демократию, закон и справедливость, экономическое процветание и социальную безопасность и гарантировать их на будущее.

Безработица, недостаточный экономический рост и загрязнение окружающей среды давно перестали быть чисто национальными проблемами, поэтому они могут быть решены на международном уровне. Только в контексте ЕС может быть установлен стабильный экономический порядок, и только совместными европейскими усилиями может быть обеспечена международная экономическая политика, которая улучшит показатели европейской экономики и будет способствовать социальной справедливости. Без внутренней сплоченности Европа не сможет утвердить свою политическую и экономическую независимость от остального мира, а также вернуть себе влияние на международной арене.

§ 2.2. Этапы становления ЕС

Своеобразие Европейского союза проистекает из особого пути развития его различных составных частей. Осуществление программы модернизации и трансформации ЕС оказалось делом гораздо более трудным и сложным, нежели предполагали его инициаторы. Название «Европейский союз» возникло с принятием Маастрихтского договора в 1992 г.: он объединил три организации, созданные в 1950-х гг. для интеграции деятельности в конкретных секторах (Европейские сообщества), и две области межправительственного сотрудничества.

Европейский союз – первая международная организация «общего назначения», созданная не путем координации национальной политики ее членов, а путем объединения некоторых из этих политик под эгидой Европейских сообществ. Результатом этого объединения политик стала наднациональная организация, сформированная путем добровольной передачи определенных суверенных полномочий государствами-членами (табл. 2.1).

Таблица 2.1

Этапы становления Европейского союза

Подготовительный этап	В плане Шумана-Монне был разработан коммуни-тарный метод сотрудничества, который включает: 1) постепенное и поэтапное построение европей-ской федерации; 2) обеспечение постепенного сли-яния интересов государств прежде всего на ос-нове экономического объединения; 3) создание общих органов управления; 4) ограничение госу-дарственного суверенитета и создание наднацио-нальных органов власти
Первый этап – образование Европейских сообществ, образование системы руко-водящих орга-нов Сообществ	Цели договора: создание общего рынка угля и стали, модернизация и повышение эффектив-ности производства в угольной и металлургиче-ской промышленности, а также улучшение усло-вий труда и решение проблем занятости в этих отраслях. Договор ставил долгосрочные цели – укрепить мир в Европе и создать предпосылки для тесного объединения народов Одновременно была начата подготовка договора, учреждавшего Европейское политическое сооб-щество. В соответствии с ними предполагалось создать новую структуру органов в сфере внеш-ней политики, обороны, защиты прав человека. В августе 1954 г. Национальное собрание Фран-ции отвергло Договор о Европейском оборони-тельном сообществе (ЕОС), после чего прекрати-лась и подготовка второго договора. Попытка форсировать военно-политическую интеграцию, и европейская интеграция долгие годы развива-лась в основном в сфере экономики Договор о ЕЭС перенес принципы, установлен-ные в ЕОУС, на всю сферу экономических отно-шений. Создавался общий рынок, который те-перь охватывал все отрасли и секторы хозяйства (кроме угля и стали, которые продолжали регули-роваться Договором о ЕОУС). Был установлен переходный период – 12 лет, в течение которого принципы общего рынка постепенно должны были вводиться в действие

	Приоритетное значение в рамках Евратома получили вопросы научных исследований и промышленного использования ядерной энергии
Второй этап (1960-е) – организационное объединение Европейских сообществ	1965 г. подписан Договор об учреждении единого Совета и единой Комиссии Европейских сообществ (вступил в силу в 1967 г.) Этот акт, именуемый обычно «Договором о слиянии», объединил главные институты трех Сообществ в единую систему. Договор вступил в силу с 1 июля 1967 г., и с этого момента произошло объединение исполнительных органов трех Сообществ в единые институты. Вместо двух Комиссий (ЕЭС и Евратом) и Верховного органа ЕОУС создана Комиссия Европейских сообществ и точно таким же способом был учрежден Совет Европейских сообществ. В соответствии с Договором о слиянии произошло и объединение трех бюджетов в «общий бюджет Европейских сообществ». Однако финансовое слияние было неполным, поскольку ЕОУС сохранил свой операционный бюджет
Третий этап (1970-е) – Европейское политическое сотрудничество	1969 г. создание комитета из дипломатов государств – членов ЕЭС. Доклад о проблемах политической унификации («Доклад Давиньона») положил начало европейскому политическому сотрудничеству Европейское политическое сотрудничество. создано как специальный организационный механизм координации действий государств – членов Европейских сообществ на международной арене с целью постепенного формирования «европейской» внешней политики. Элементами данного механизма являлись регулярные (не менее двух, а затем четырех раз в год) встречи министров иностранных дел, а также вспомогательные органы: политический, рабочие группы по разным вопросам, в том числе созданная в 1973 г. так называемая Группа корреспондентов (состоящая из «европейских корреспондентов» в министерствах иностранных дел)

**Четвертый
этап (1980-е) –
Единый евро-
пейский акт**

В 1986 г. подписан Единый европейский акт (далее – ЕЕА). ЕЕА – первая крупная реформа правовых устоев Сообществ (главным образом ЕЭС). В Белой книге, опубликованной Комиссией в 1985 г., было показано, что, несмотря на долгое существование Сообщества, на пути создания единого внутреннего рынка все еще существует множество препятствий. Наибольшее число норм ЕЕА содержат поправки в учредительные договоры Европейских сообществ: закрепили окончательную дату (31 декабря 1992 г.) построения единого для всех стран ЕЭС внутреннего рынка, т. е. «пространства без внутренних границ, в котором согласно положениям настоящего Договора обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов» (ст. 8а Договора о ЕЭС в редакции ЕЕА); расширил предметную компетенцию ЕЭС. К ведению Сообщества были отнесены новые сферы общей политики: региональная, научно-техническая, экологическая; реформе была подвергнута система институтов Европейских сообществ. Реформа способствовала, с одной стороны, укреплению демократических начал в процессе принятия решений, с другой – усилению наднациональных черт, дальнейшему ограничению суверенитета государств – членов Сообществ

**Пятый этап –
учреждение
Европейского
союза**

В 1992 г. подписан Договор о Европейском союзе (Маастрихтский договор). Консолидировал три сферы интеграции: экономическую, внешнеполитическую и правоохранительную – в единое политико-правовое образование. После создания Европейского союза граждане государств-членов приобрели дополнительное «европейское» гражданство (гражданство Союза), а институты Европейских сообществ стали выступать как институты Союза в целом. Закрепил нормы о переходе государств-членов к Экономическому и валютному союзу (далее также – ЭВС), включая единую валюту

7 декабря 2000 г. подписана Хартия Европейского союза об основных правах (ред. от 12 де-

кабря 2007 г.). Цель – свести воедино, подтвердить, систематизировать основные права, принципы правового статуса личности, которые были ранее провозглашены в других источниках

В 2001 г. подписан Ниццкий договор. Цель – подготовить институты ЕС к функционированию в расширенном Союзе, углубить интеграцию внутри Союза и усовершенствовать ее правовые основы

2004 г. – подготовлен проект европейской Конституции, призванной заменить собой ранее подписанные учредительные договоры. Проект Конституции был важным вкладом в усовершенствование интеграционных механизмов ЕС, однако ввести его в действие не удалось из-за трудностей с ратификацией. Референдумы во Франции и Нидерландах дали негативный результат

**Шестой этап –
принятие
Лиссабонского
договора 2007 г.
и реформа ЕС**

Лиссабонский договор 2007 г. обеспечивает воплощение в жизнь направлений конституционной реформы в упрощенной форме – за счет переноса нововведений, взятых из проекта Конституции 2004 г., в тексты ранее подписанных учредительных документов ЕС. После вступления в силу появился современный Союз, который характеризуется более простым внутренним устройством, более эффективным и демократическим порядком функционирования. Лиссабонский договор отменил разделение ЕС на три опоры. Отныне ЕС имеет единую компетенцию и правосубъектность, в том числе на международной арене. Прекратило существование Европейское сообщество. Его полным правопреемником стал ЕС. Учредительный документ бывшего Европейского сообщества – Римский договор 1957 г. – существенно пересмотрен и переименован в ДФЕС. Договор пересмотрел систему учредительных документов: 1) краткий основополагающий договор, содержащий общие

принципы устройства ЕС – ДЕС; 2) Договор детализирующего характера – ДФЕС. Договоры имеют высшую юридическую силу. Хартия 2000 г. приравнена по юридической силе к учредительным договорам. Евратом становится формально самостоятельной организацией, объединяющей те же государства-члены, что и ЕС, и будет управляться руководящими органами ЕС. Изменены правовые основы функционирования ЕС, включая его компетенцию и статус руководящих органов: 1) реформа системы правовых актов ЕС; 2) более четкое определение компетенции ЕС с подразделением ее на категории («исключительная», «совместная»); 3) сокращение вопросов, по которым за государствами-членами сохраняется право-вето; 4) увеличено количество институтов ЕС с 5 до 7. Статус института получили Европейский совет и Европейский центральный банк (далее также – ЕЦБ)

Институциональная модель для европейской интеграции была представлена Европейским сообществом угля и стали, созданным шестью государствами-членами: Францией, Германией, Италией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом.

Европейское экономическое сообщество возникло после подписания Первого Римского договора в 1957 г. Второй Римский договор, подписанный теми же шестью государствами, в тот же день создал Европейское сообщество по атомной энергии. Эти договоры, но особенно Договор о ЕЭС, представляли собой кульминацию движения к международному сотрудничеству, которое развивалось на протяжении всего XX в. и которому был придан особый импульс в Европе после разрушений, нанесенных Второй мировой войной.

Хотя институциональная структура ЕЭС, как и Евратома, была смоделирована по образцу ЕОУС, три сообщества с самого

начала имели только два общих учреждения: Ассамблею (впоследствии переименованную в Парламент) и Суд (Европейский Суд). Только после подписания Договора о слиянии в 1965 г. два других основных института объединились. Высший орган власти, исполнительный орган ЕОУС, объединился с Комиссией ЕЭС и Евратома, чтобы сформировать то, что сейчас является Комиссией, а Совет министров ЕОУС с Советом ЕЭС и Евратомом стали единым Советом. С тех пор три Сообщества продолжали функционировать как отдельные образования, но с общими институтами власти и управления.

Соединенное Королевство вместе с Данией и Ирландской Республикой присоединилось к Сообществам в 1973 г. Было много причин, по которым Великобритания так долго оставалась за пределами ЕЭС. Она не хотела ослаблять свои существующие связи с Содружеством, что явно влекло бы за собой членство в ЕЭС; но в то же время понимала, что членство в ЕЭС повлечет за собой частичную потерю суверенитета (в 2020 г. ЕС покинула Великобритания). В 1981 г. Греция, а в 1986 г. Испания и Португалия подписали акты о присоединении к Сообществам, в результате чего общее число членов достигло 12. В 1995 г. присоединились Австрия, Финляндия и Швеция. Наибольшее число государств присоединилось к Европейскому союзу в 2004 г. после так называемого расширения на Восток. Новыми государствами-членами стали: Кипр, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия и Словения. Еще два государства-члена присоединились 1 января 2007 г. – Болгария и Румыния. Последней в 2013 г. присоединилась Хорватия.

Отметим, что возможность выхода из интеграционного объединения предусмотрена ДФЕС (в редакции Лиссабонского договора), на окончательное согласование условий выхода и новых условий торговли и сотрудничества отводится два года.

В настоящее время планируется дальнейшее расширение Европейского союза. Ряд государств: Северная Македония, Албания, Сербия, Турция и Черногория – имеют официальный статус кандидатов на вступление в ЕС. Потенциальным кандидатом на вступление является Босния и Герцеговина. Тринадцать государств – Грузией, Украиной и Молдовой – подписаны Соглашения об Ассоциации с Европейским союзом.

Процесс вступления в ЕС включает несколько этапов: государство должно подать заявку, затем быть признанным кандидатом, после чего состоятся официальные переговоры. Условием вступления является признание государства европейским. Требуется уважение демократии, верховенство закона и уважение прав человека. Европейская комиссия может приостановить переговоры в случае серьезного и постоянного нарушения принципов свободы, демократии, уважения прав и свобод человека или верховенства закона. Также государство-кандидат должно соответствовать Копенгагенским критериям: политическому – уважение демократии и прав человека; экономическому – жизнеспособность рыночной экономики и способность противостоять конкурентному давлению и рыночным силам внутри ЕС.

ГЛАВА 3. СИСТЕМА ИНСТИТУТОВ И ОРГАНОВ ЕС

Цели изучения материала:

1. Формирование представлений о становление институциональной системы ЕС.
2. Понятие и классификация системы институтов и органов ЕС.
3. Уяснение правового статуса и функций институтов ЕС (Европейский совет, Совет ЕС, Европейский парламент, Европейская комиссия, Суд ЕС, Счетная палата ЕС).

Изучив материал, необходимо акцентировать внимание на следующих понятиях: институциональная система, институт ЕС, орган ЕС, учреждение ЕС, вспомогательные органы ЕС, Европейский совет, Совет ЕС, Европейский парламент, Европейская комиссия, Суд ЕС, Счетная палата ЕС, компетенции, полномочия.

Вопросы для самоконтроля после изучения темы:

1. Понятие и классификация системы институтов и органов ЕС.
2. Правовой статус и общая характеристика Европейского совета.
3. Правовой статус и общая характеристика Совета ЕС.
4. Правовой статус и общая характеристика Европейского парламента.
5. Правовой статус и общая характеристика Европейской комиссии.
6. Правовой статус и общая характеристика Суда ЕС.
7. Правовой статус и общая характеристика Счетной палаты.
8. Правовой статус и общая характеристика Европейского центрального банка.

§ 3.1. Институциональная система ЕС

Одной из определяющих черт Союза являются объем и уровень полномочий, предоставляемых его институтам. Отношения между институтами важны, потому что именно различные полномочия, приписываемые институтам, и то, как они должны работать вместе, обеспечивают сдержки и противовесы в рамках правового порядка Союза. Важно отметить, что мы не должны подходить к рассмотрению институтов с точки зрения традиционных представлений о государственных функциях: законодательной, исполнительной и судебной. Отметим также, что в Союзе создана эффективная система обеспечения баланса различных сфер общественной отношений (рис. 3.1).

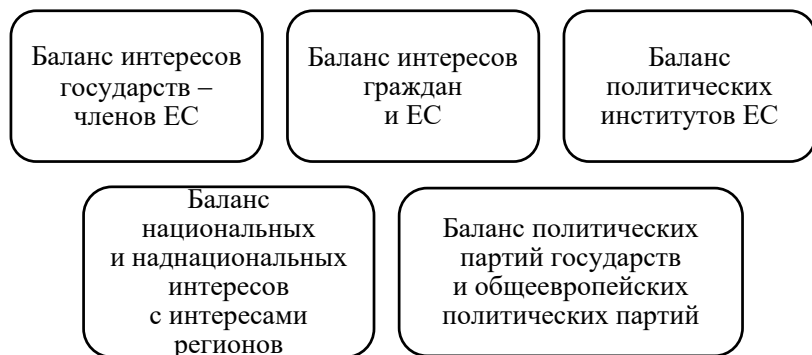


Рис. 3.1. Система обеспечения баланса различных сфер общественной жизни ЕС

После вступления в силу в 1993 г. Маастрихтского договора в Европейском союзе действует единый институциональный механизм, представленный семью институтами: Европейский парламент, Европейская счетная палата и Европейский центральный

банк. Институт является обособленным подразделением в аппарате Союза, участвует в осуществлении его задач и функций, действует по его поручению и от его имени, имеет согласно учредительным договорам соответствующую структуру и компетенцию.

Институт – это орган публичной власти Европейского союза. Однако анализ текстов учредительных договоров Союза позволяет утверждать, что не только институты являются элементами организационного механизма Союза. Административные, контрольные, консультативные и иные функции выполняют следующие органы Союза: Социально-экономический комитет, Комитет регионов, Комитет по вопросам занятости, Комитет по социальной защите, Европейский омбудсмен (уполномоченный по правам человека) и др., а также такие учреждения, как Европол (Европейское полицейское ведомство), Евроюст, Европрокуратура, Европейский институт по инновациям и технологиям, Европейский институт по вопросам равенства мужчин и женщин и иные.

Система органов не является фиксированной, статус лишь наиболее важных из них закреплён в учредительных договорах. Отличительной особенностью органов и учреждений является то, что у них нет права издания императивных актов. Указанные элементы организационной системы призваны оказывать содействие институтам Союза по вопросам, входящим в их компетенцию. При этом совершенно очевидно, что для эффективного функционирования наднациональной системы институтов, органов и учреждений Союза необходимо, чтобы их деятельность была основана на системе определенных принципов. Отметим,

что основополагающим в данной системе является принцип эффективности¹. Союз должен иметь институциональную структуру, направленную на продвижение его ценностей, целей, служение его интересам, интересам граждан и государств-членов, а также обеспечивать последовательность, эффективность и непрерывность его политики и действий.

§ 3.2. Функции институтов ЕС

Европейский парламент. Является представительным институтом Союза. Значение Европейского парламента заключается в том, что он создает прямую связь между национальными избирателями и политическими институтами Союза. Парламент состоит исключительно из представителей граждан Союза, число которых не превышает 751 (750 депутатов + Председатель, избирающийся из числа членов). Представительство обеспечивается правилом убывающей пропорциональности, государство не может выделять менее 6 и более 96 мест. Депутаты избираются тайным свободным прямым голосованием на срок 5 лет. Общее руководство деятельностью Парламента осуществляет Председатель, срок полномочий которого составляет 2,5 года. Председатель имеет свой аппарат – Бюро, в которое входят 14 заместителей Председателя и шесть квесторов. Бюро разрешает исключительно организационные вопросы деятельности.

Основную часть работы Парламент организует в форме деятельности постоянных и временных комитетов. Постоянные комитеты осуществляют предварительное рассмотрение законодательных инициатив по широкому кругу вопросов. Временные комитеты исполняют контрольно-надзорные функции (рис. 3.2).

¹ Кашкин С. Ю. Право Европейского союза : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. С. 28.

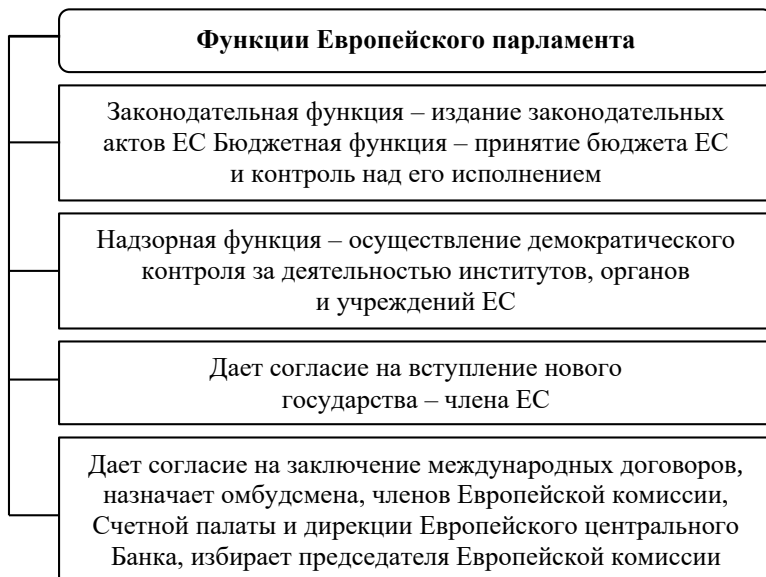


Рис. 3.2. Функции Европейского парламента

Совет Европейского союза. Является представительным институтом Союза. В состав Совета ЕС входят по одному представителю от государства-члена на уровне министра. Представители министерств, как правило, не назначаются специально для работы в Совете – это следствие их назначения в рамках внутренней системы.

Основная идея функционирования Совета заключается в том, что в ходе его заседаний представляются мнения государств-членов, и отдельные члены Совета при принятии своих решений руководствуются национальными, а не общими интересами Союза.

Председательство в Совете поочередно, при условии распределения обязанностей, осуществляется тремя государствами в течение 18 месяцев. В заседаниях Совета принимают участие различные министры в зависимости от того, какая проблема рассматривается. Министры иностранных дел государств-членов

заседают в «общем» Совете, иные отраслевые министры заседают в «специальном» Совете. Отраслевые коллегии министров именуются формациями. Согласованную работу формаций обеспечивает «общий» Совет. Председательствуют в формациях представители государств-членов по принципу равноправной ротации. В организационную структуру Совета, помимо министров (представителей государств членов) и председателя, включены: Комитет постоянных представителей (Coreper), Генеральный секретариат, а также рабочие группы.

Поскольку Совет не является постоянным действующим институтом, заседает всего несколько дней в месяц, большая часть его работы была передана Комитету постоянных представителей. Coreper является постоянно действующим вспомогательным органом, также состоящим из представителей государств-членов, основной задачей которого является тщательное изучение и анализ предложений, поступающих от Европейской комиссии, до принятия Советом окончательного решения. Комитету постоянных представителей, в свою очередь, помогает ряд рабочих групп, представленных аналогичным образом, действующих на разных уровнях и в специализированных областях. Этот процесс отбора, от рабочей группы к Coreper и Совету, позволяет решать более простые вопросы на соответствующем уровне, оставляя Совету возможность сосредоточиться на более сложных или противоречивых вопросах (рис. 3.3).

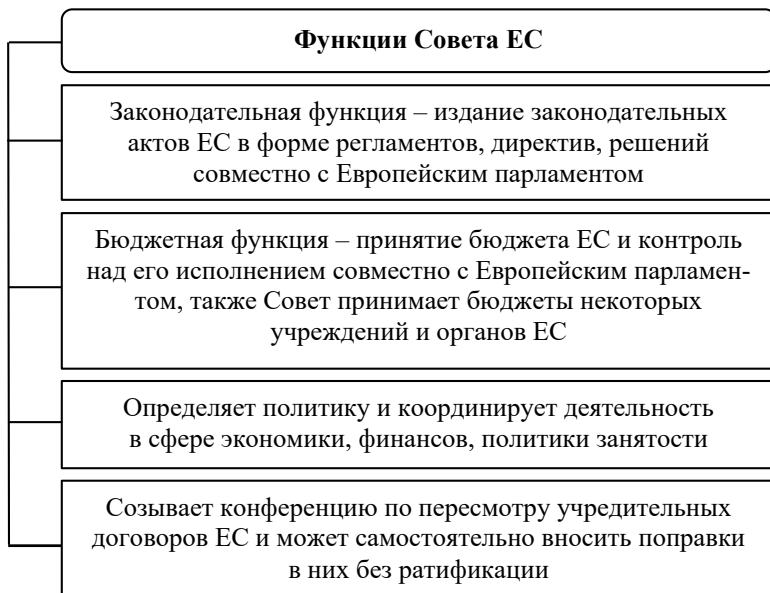


Рис. 3.3. Функции Совета ЕС

Европейская комиссия. Является постоянно действующим институтом Союза, функции которого связаны как оперативным управлением Союза в целом, так и защитой правопорядка Союза от нарушений (рис. 3.4). Срок полномочий Европейской комиссии 5 лет. Работу возглавляет Председатель. В состав Комиссии входят комиссары, осуществляющие свою деятельность на постоянной основе и отвечающие за управление конкретными областями общественных отношений. Хотя уполномоченные не должны представлять национальные интересы государства происхождения, считается, что государства-члены с большей готовностью принимают политику, когда у них есть право голоса в обсуждениях, формирующих эту политику. С каждой волной расширения Комиссия придерживалась принципа одного комиссара на каждое

государство-член. Продолжение этого сделало бы Комиссию громоздкой, а также затруднило бы ее дальнейшее функционирование. В настоящее время предусматривается определенная форма ротации, основанная на принципе «равенства» и отражающая «удовлетворительно демографический и географический диапазон всех государств-членов». Комиссары в своей деятельности ориентируются на общие интересы и цели Союза, а не на интересы отдельных государств. Именно поэтому в члены института отбираются кандидаты, которые обеспечивают убедительные гарантии своей независимости. В организационную структуру Комиссии включены также заместители председателя, кабинеты комиссаров, генеральные директораты и специальные службы.

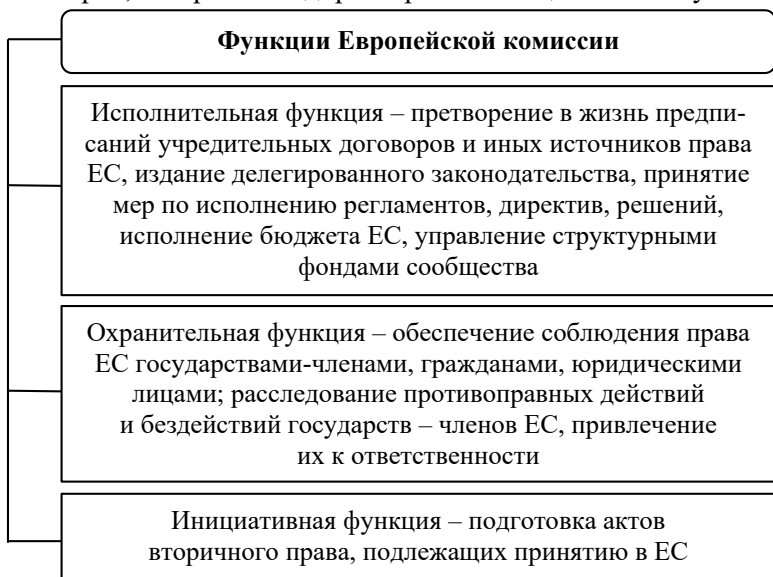


Рис. 3.4. Функции Европейской комиссии

Европейский совет. Институт Союза, определяющий путь его развития, его политические ориентиры и приоритеты во внутренней и внешней политике (рис. 3.5). Главы государств или

главы правительств государств-членов образуют Европейский совет, в его состав также включен Председатель Комиссии и Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности. Европейский совет созывается на очередные заседания 2 раза в полугодие, в чрезвычайных обстоятельствах могут быть созваны внеочередные заседания. Заседания Европейского совета проходят непублично. По итогам каждого заседания направляется доклад в адрес Европейского парламента.

Общее руководство деятельностью Европейского совета осуществляет Председатель, срок полномочий которого составляет 2,5 года. Председатель не только организует внутреннюю деятельность Европейского совета, но и представляет Союз на международной арене. От других институтов Европейский совет отличается отсутствием в организационной структуре вспомогательных органов, в случае необходимости для выполнения административных функций привлекается Генеральный секретариат Совета ЕС.

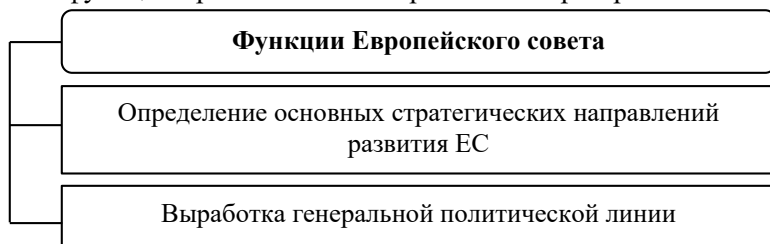


Рис. 3.5. Функции Европейского совета

Счетная палата. Является институтом, осуществляющим в Союзе финансовый контроль, причем финансовый контроль осуществляется за неограниченным кругом физических и юридических лиц, имеющих отношение к доходам/расходам Союза (рис. 3.6). Задача Счетной палаты состоит в том, чтобы проверить, были ли получены все доходы и расходы законным путем,

а также было ли разумным финансовое управление. Палата не обладает юрисдикцией для применения мер контроля или расследования нарушений, выявленных в ходе расследований. Счетная палата формируют представители государств-членов, которые назначаются Советом после консультаций с Европейским парламентом. Срок полномочий аудиторов составляет 6 лет. Организует деятельность Счетной палаты председатель, за аудиторами закреплены подчиненные направления.

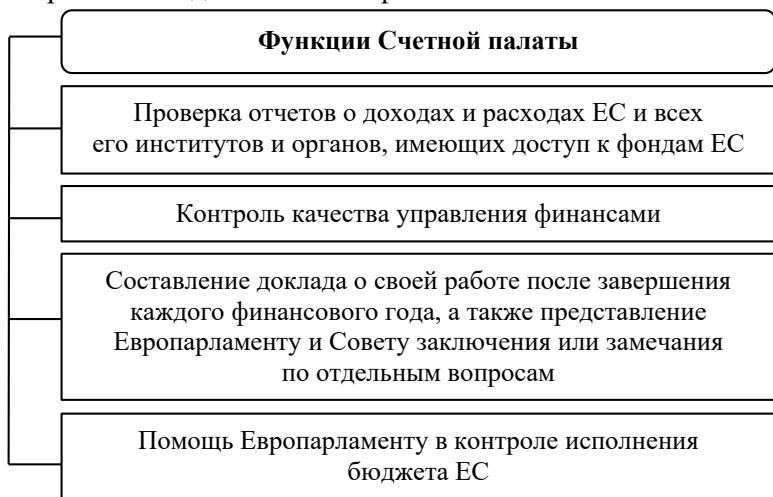


Рис. 3.6. Функции Счетной палаты

Европейский центральный банк. Институт Союза, задача которого состоит в поддержании стабильности евро и контроле количества валюты в обращении (рис. 3.7). Независимость ЕЦБ гарантируется правовыми положениями. При осуществлении своих полномочий или выполнении своих задач и обязанностей ни ЕЦБ, ни национальный центральный банк не могут получать инструкции от учреждений Союза, правительств государств-членов, иного органа.

В организационную структуру ЕЦБ входят Совет управляющих и Исполнительный совет. В состав Правительственного совета входят управляющие центральными банками государств – членов зоны евро и члены Исполнительного совета ЕЦБ. Исполнительный совет отвечает за управление ЕЦБ. Его президент и члены назначаются из числа лиц, обладающих признанным авторитетом и опытом в денежных или банковских вопросах, по общему согласию правительств государств-членов по рекомендации Совета после консультаций с Европейским парламентом. Срок полномочий составляет восемь лет, который в интересах обеспечения независимости членов Исполнительного совета не подлежит продлению. Европейская система центральных банков состоит из ЕЦБ и центральных банков государств-членов. На нее возложена задача определения и реализации денежно-кредитной политики Союза, обладает исключительным правом разрешать выпуск банкнот и монет в рамках Союза, также управляет официальными валютными резервами государств-членов и обеспечивает бесперебойную работу платежных систем.

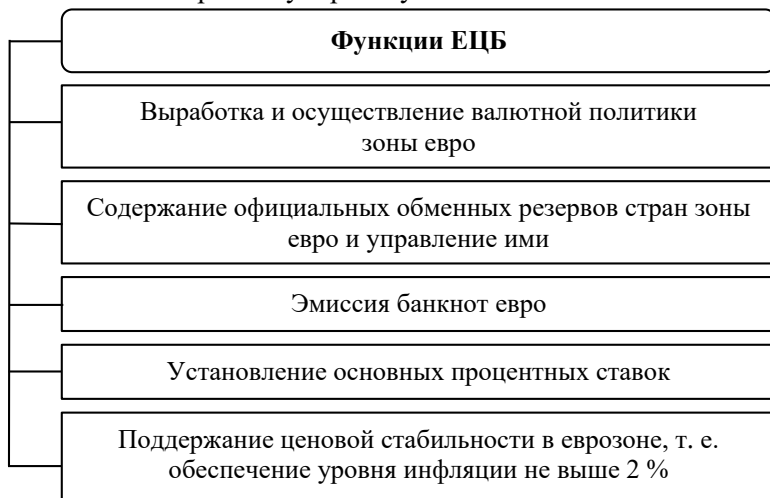


Рис. 3.7. Функции ЕЦБ

Суд Европейского союза. Любая система будет существовать только в случае, если ее правила контролируются независимым органом власти. В союзе государств общие правила – если они подлежат контролю со стороны национальных судов – толкуются и применяются в государствах по-разному. Таким образом, единообразное применение законодательства Союза может быть поставлено под угрозу. Это привело к созданию Суда в 1952 г., как только было организовано первое сообщество (ЕОУС). В 1957 г. он также стал судебным органом для двух других сообществ (ЕЭС и Евратома). Сегодня это судебный орган Европейского союза. Суд является органом судебной власти и включает в себя, согласно учредительным договорам, Суд, Трибунал и специализированные трибуналы. Состав Суда образуют по одному представителю (судье) от государства-члена, что позволяет отразить национальные правовые традиции.

Судьи имеют широкий опыт работы в правовой сфере, но не назначаются для представления политических интересов национального государства. Судьи – это лица, чья независимость не вызывает сомнений. Назначаются на срок в шесть лет, имеют право на повторное назначение, но нет явной гарантии, что они не могут быть отстранены от должности в течение срока их полномочий. Назначения производятся в шахматном порядке, не все судьи заменяются одновременно. В целях обеспечения определенной преемственности каждые три года в начале судебного года проводится частичная замена половины состава.

Содействие в работе Суду оказывают Генеральные адвокаты, срок полномочий которых шесть лет; они пользуются судебной независимостью. Генеральные адвокаты были введены в состав Суда, чтобы уравновесить первоначальный «одноуровневый» характер судебного разбирательства, т. е. отсутствие каких-либо процедур обжалования. Их задача состоит в том, чтобы представить Суду

«мнения» в форме (необязательных) предложений по судебному решению.



Рис. 3.8. Юрисдикция Суда ЕС

ГЛАВА 4. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЕС

Цели изучения материала:

1. Формирование представлений о понятии и системе основ правового положения человека и гражданина в ЕС.
2. Определение основных принципов правового положения человека и гражданина в ЕС.
3. Основные права и свободы, а также гарантии прав и свобод человека и гражданина в ЕС.

Изучив материал, необходимо акцентировать внимание на следующих понятиях: солидарность, дискриминация, достоинство, равенство, правосудие, гражданство ЕС, Европейский Суд по правам человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Хартия ЕС об основных социальных правах работников 1989 г., Европейский омбудсмен, Агентство ЕС по основным правам, европейский надзорный орган по защите данных, процессуальные, материальные и институциональные гарантии прав и свобод человека и гражданина в ЕС.

Вопросы для самоконтроля после изучения темы:

1. Источники правового регулирования положения человека и гражданина в ЕС.
2. Принципы правового положения личности в ЕС.
3. Правовой статус граждан ЕС.
4. Классификация прав и свобод, основные обязанности в Хартии ЕС об основных правах 2000 г.

§ 4.1. Принципы правового положения человека и гражданина в ЕС

Европейский союз привержен правам человека, демократии и верховенству закона. Это основные ценности, на которых основан ЕС, а уважение прав человека является необходимым условием для членства в Союзе, а также законности его действий и центральным элементом его внешних отношений.

Институты Сообществ были задуманы как управляющие проектом экономического сотрудничества, а не социальной справедливости. Таким образом, не предполагалось наделение их компетенцией по решению вопросов обеспечения и гарантий прав человека. Однако вскоре стало очевидным, что «основные права» нельзя игнорировать, не подрывая легитимность всего проекта интеграции.

Изначально невключение в текст договоров положений о правах человека в Договор о ЕЭС сопровождалось расплывчатой риторикой ценностей, которые были связаны с продвижением репутации проекта интеграции как системы экономического сотрудничества на капиталистическом свободном рынке. Риторика начала меняться к концу 1960-х гг., когда движение к более тесной интеграции экономик государств-членов создало опасность негативного воздействия мер, введенных через ЕЭС, на права отдельных лиц, защищенные другими способами на национальном уровне. Это небольшое изменение в оценке было вызвано определением Европейского Суда о том, что законодательство ЕС должно иметь верховенство над национальным законодательством и оказывать прямое влияние на законы государств-членов без вмешательства национальных законодательных органов. Чтобы успокоить опасения национальных судов, возникаю-

щие из-за потенциального навязывания законодательства или решений ЕС, нарушающих права, Европейский Суд на достаточно раннем этапе своей деятельности постановил, что основные права были закреплены в общих принципах права Сообщества.

Юридическое закрепление принципа было больше связано с «уважением», чем с «выполнением» или «продвижением». Это была негативно ориентированная позиция, в соответствии с которой Союз взял на себя обязательство не нарушать основные права отдельных лиц (юридических или физических). Единственное исключение касалось выполнения обязательств, возложенных на институты ЕС в соответствии с учредительными договорами. Таким образом, ЕС мог бы учитывать ограниченные права человека при разработке социальной и экономической политики, например в отношении равной оплаты труда, но он не мог ввести законодательство, направленное на поощрение прав человека как таковых. Европейский Суд ясно дал понять, что никакое положение Договора не наделяет институты Сообщества какими-либо общими полномочиями по принятию правил в области прав человека. Ни Договор о ЕЭС 1957 г., ни его последователи не содержали общих полномочий по принятию законодательства, направленного на развитие прав человека или основных прав.

Эта позиция потенциально изменилась с поправками к Договору о Европейском союзе, внесенными Лиссабонским договором. Статья 2 ДЕС гласит, что ЕС основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства закона и прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для государств-членов в обществе, в котором преобладают плюрализм, недискриминация, терпимость, справедливость, солидарность и равенство между женщинами и мужчинами.

Это положение дополняется ст. 3 Договора, в которой утверждается, что целью Союза является защита мира, его ценностей и благополучия его народов. С точки зрения прав человека ценность по-прежнему связана с уважением. Согласно учредительным договорам ЕС предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без «внутренних границ», борется с социальной изоляцией и дискриминацией, содействует социальной справедливости и защите, равенству между женщинами и мужчинами, солидарности между поколениями и защите прав ребенка, а также экономической, социальной и территориальной сплоченности и солидарности между государствами-членами. Хотя и не совсем без двусмысленности, требование «поддерживать» теперь предполагает более позитивную и активную институциональную приверженность. В настоящее время принципы правового положения человека и гражданина являются основополагающими началами, в соответствии с которыми не только осуществляется реализация прав и свобод, но и выполняются обязанности человека и гражданина. К ним относятся:

1. Принцип равенства (рис. 4.1).
2. Принцип уважения прав человека и основных свобод. Изначально был признан Судом, позже выступил общим принципом конституционного строя. Соблюдать принцип согласно ст. 6 ДФЕС должны и Союз, и государства-члены.
3. Принцип гарантированности прав и свобод.



Рис. 4.1. Принципы равенства

Гарантии можно разделить на три группы:

1. Институциональные гарантии – связаны с функционированием органов и институтов, деятельность которых направлена на охрану и защиту нарушенных прав (рис. 4.2).
2. Материальные гарантии – права лица на компенсацию ущерба и других убытков, причиненных в случае нарушения его прав.
3. Процессуальные гарантии реализуются при осуществлении правосудия: презумпция невиновности, право на защиту, законность и соразмерность преступлений и наказаний.

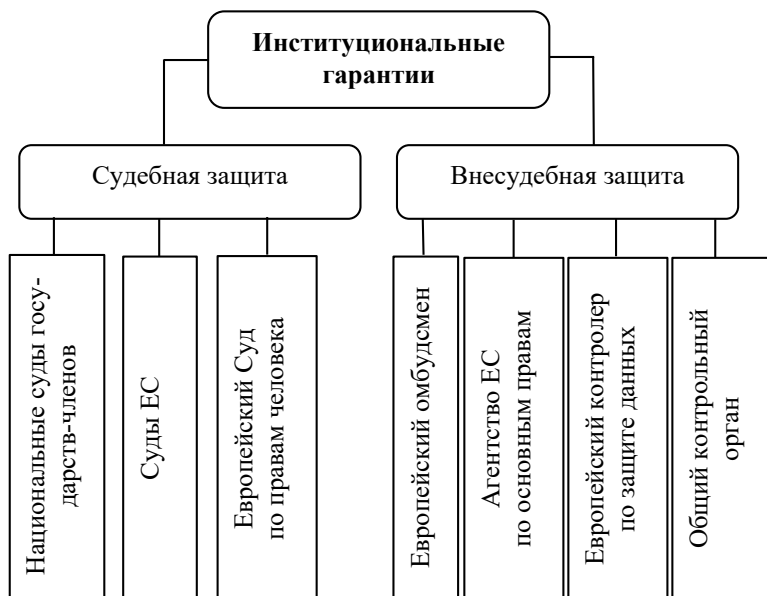


Рис. 4.2. Виды институциональных гарантий

§ 4.2. Источники, закрепляющие основы правового положения человека и гражданина в ЕС

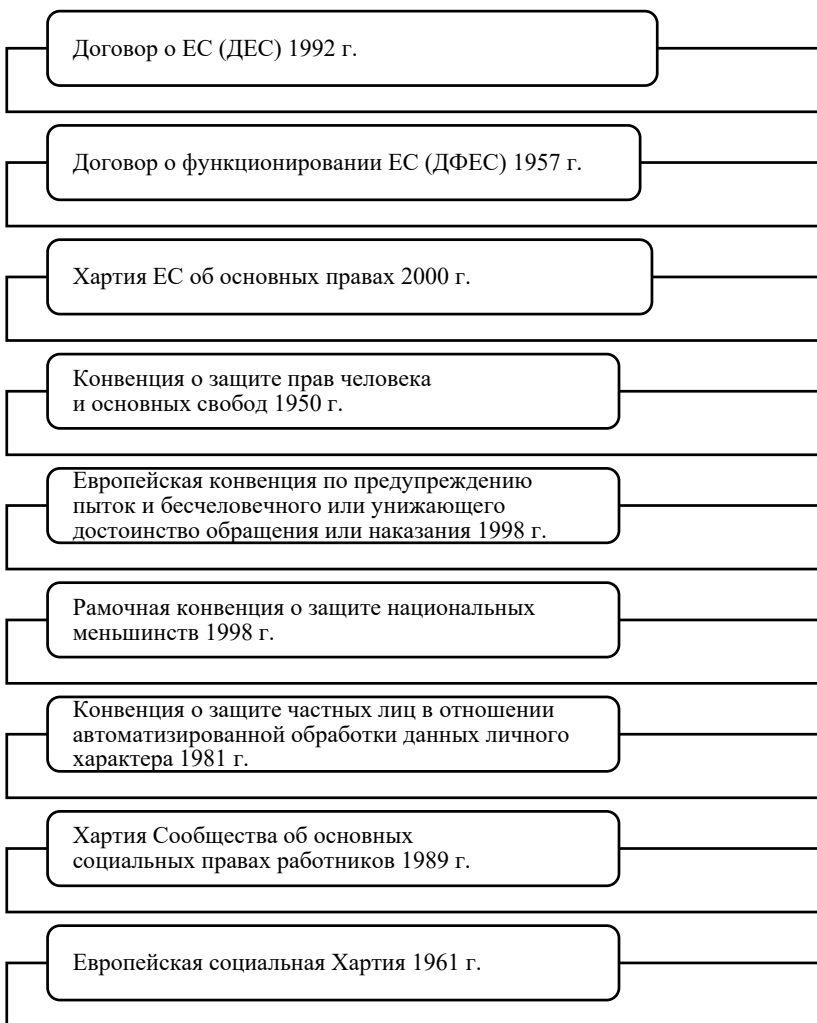


Рис. 4.3. Источники, закрепляющие права человека и гражданина в ЕС

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Хартия Европейского союза об основных правах 2000 г. в настоящее время являются основными источниками, закрепляющими права и свободы человека и гражданина в ЕС. Конвенция 1950 г. предшествует учреждению Европейского союза и в течение 50 лет оставалась единственным договором, регулирующим данную сферу. Позднее положения Конвенции были дополнены Хартией 2000 г. применительно к содержанию правового статуса граждан Европейского союза.

Сравнение указанных договоров по таким параметрам, как структура и основные положения соглашений, правовая природа, механизмы защиты декларируемых прав, а также территориальная сфера действия и сфера применения, представлено ниже (табл. 4.1).

Таблица 4.1

Сравнение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Хартии ЕС об основных правах

Критерий сравнения	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.	Хартия ЕС об основных правах 2000 г.
Структура и основные положения	Конвенция состоит из преамбулы (указание на основополагающие цели), трех разделов – 59 статей и 16 дополнительных протоколов к ней. Раздел 1 Конвенции содержит статьи, устанавливающие права и свободы человека. Раздел 2 Конвенции посвящен деятельности Европейского Суда по правам человека (далее также – ЕСПЧ) как единственной инстанции, отвечающей за ее толкование и соблюдение. Раздел 3	Часть 1 – Достоинство (ст.ст. 1–5). Часть 2 – Свободы (ст.ст. 6–19). Часть 3 – Равенство (ст.ст. 20–26). Часть 4 – Солидарность (ст.ст. 27–38). Часть 5 – Гражданство (ст.ст. 39–46). Часть 6 – Правосудие (ст.ст. 47–50). Часть 7 – Общие положения (ст.ст. 51–54). Особенностью представленной классификации основных прав и свобод

посвящен различным процессуальным вопросам, таким как территориальная сфера действия, ратификация, денонсация и т. п.

является то, что ее основанием в данном случае выступает не предмет основного права (права политические, личные, экономические и т. д.), а ценности, на защиту которых они направлены

Правовая природа	Является международным договором. Конвенция обязывает государства, ратифицировавшие Конвенцию, гарантировать эти права каждому человеку, который находится под их юрисдикцией. Главное отличие Конвенции от иных международных договоров в области прав человека – существование реально действующего механизма защиты декларируемых прав в виде ЕСПЧ, рассматривающего индивидуальные жалобы на нарушения Конвенции государствами, которые ее подписали	Была принята Европейским Конвентом (1999–2000), состоявшим из членов Европарламента, членов национальных парламентов государств – членов ЕС, членов правительств государств – членов ЕС и представителя Европейской комиссии. Хартия не имела обязательной юридической силы до вступления в силу Лиссабонского договора 2007 г. и при этом обладала неопределенным юридическим статусом. После вступления в силу Лиссабонского договора в 2009 г. приравнена по юридической силе к учредительным договорам Союза
Механизм защиты декларируемых прав	Главное отличие Конвенции – существование реально действующего механизма защиты декларируемых прав в виде ЕСПЧ, рассматривающего индивидуальные жалобы на нарушения Конвенции подписавшими ее государствами.	Хартия также предполагает механизм защиты декларируемых прав и гарантий в Суде Европейских сообществ и ЕСПЧ. Однако особенностью здесь является институт омбудсмана (ст. 43 Хартии): «Каждый гражданин

	Любой гражданин или житель страны Совета Европы, считающий, что его права и свободы, закрепленные какой-либо статьей Конвенции, были нарушены, имеет возможность обратиться в ЕСПЧ, если соответствующая статья была ратифицирована государством, которое обвиняется в нарушении прав	вправе обратиться к омбудсмену Европейского союза с жалобой в случае ненадлежащего выполнения функций институтами или органами Сообщества». Также предусмотрено право на подачу петиции в Европейский парламент (ст. 44) и дипломатическая – консульская защита (ст. 46)
Территориальная сфера действия и применения	Любое государство при ратификации или позднее вправе заявить о том, что Конвенция, распространяется на все территории или на любую из них, за внешние сношения которых оно несет ответственность	Положения настоящей Хартии адресуются институтам и органам Европейского союза при соблюдении принципа субсидиарности, а также к государствам-членам исключительно в случаях применения ими права Европейского союза

§ 4.3. Основные права и свободы, обязанности лиц в ЕС. Гражданство ЕС

Положения преамбулы Хартии ЕС об основных правах содержат положения о том, что пользования этими правами влечет за собой ответственность и обязанности по отношению к лицам, всему человеческому сообществу.

К основным обязанностям лиц в Европейском союзе относятся: уважение и защита человеческого достоинства других людей; учет мнения ребенка, принимая во внимание его возраст и зрелость; получение обязательного бесплатного образования; защита и улучшение качества окружающей среды (рис. 4.4).



Рис. 4.4. Основные права и свободы лиц в ЕС

Предоставление людям гражданства ЕС порождает взаимные права, обязанности и ответственность граждан Союза. Идея гражданства ЕС способствует сближению народов Европы. Это не только содействует процессу европейской интеграции, но и поддерживает мир и взаимопонимание на всем континенте. Введение гражданства Союза не упразднило национальное гражданство, а дополнило его согласно ст.ст. 20–21 ДФЕС перечнем прав (рис. 4.5).

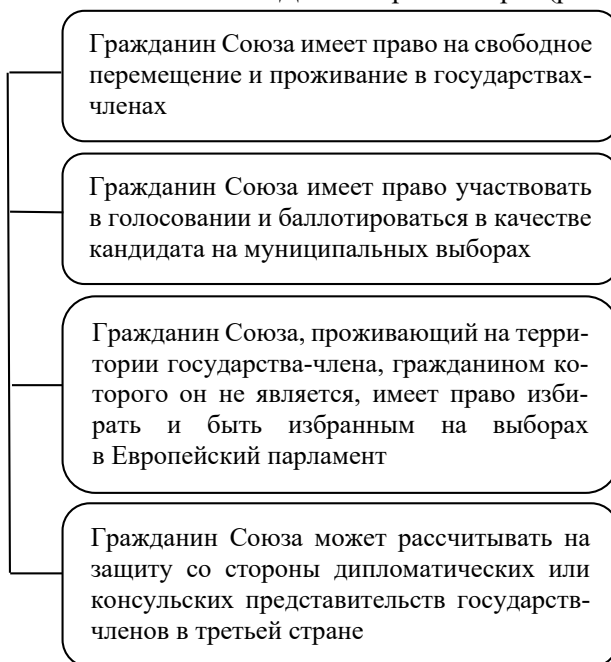


Рис. 4.5. Права гражданина ЕС

В 2012 г. Совет принял Стратегические рамки в области прав человека и демократии, сопровождаемые планом действий по реализации этих рамок¹. Рамочная программа определяет прин-

¹ Кашкин С. Ю. Право Европейского союза. С. 148.

ципы, цели и приоритеты для повышения эффективности и согласованности политики ЕС на ближайшие 10 лет. Эти принципы включают учет прав человека во всех стратегиях ЕС. В ноябре 2020 г. Совет принял третий План действий ЕС по правам человека и демократии, в котором изложены приоритеты ЕС на период 2020–2024 гг., а именно:

- 1) защита и расширение прав и возможностей отдельных лиц;
- 2) построение устойчивых, инклюзивных и демократических обществ;
- 3) содействие созданию глобальной системы защиты прав человека и демократии;
- 4) новые технологии: использование возможностей и решение проблем;
- 5) достижение результатов за счет совместной работы.

В настоящее время Европейский союз регулярно включает права человека в политические диалоги с третьими странами или региональными организациями, также проводит диалоги и консультации, специально посвященные правам человека. Союз продвигает права человека посредством своего участия в многосторонних форумах, таких как Третий комитет Генеральной Ассамблеи ООН, Совет ООН по правам человека, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совет Европы. Союз также активно содействует международному правосудию, например через Международный уголовный суд.

ГЛАВА 5. ВНУТРЕННИЙ РЫНОК ЕС

Цели изучения материала:

1. Формирование представлений о правовых формах международной экономической интеграции.
2. Определение понятия и основные характеристики внутреннего рынка ЕС.
3. Формирование представлений о правовом регулировании четырех свобод внутреннего рынка: товаров, лиц, услуг, капитала.

Изучив материал, необходимо акцентировать внимание на следующих понятиях: экономическая интеграция, внутренний рынок, общий рынок, Таможенный союз, таможенный тариф, таможенная пошлина, дискриминационные меры, товар, услуга, капитал, платеж, работник, учреждение, первичная свобода учреждения, вторичная свобода учреждения, члены семьи работника.

Вопросы для самоконтроля после изучения темы:

1. Правовые формы международной экономической интеграции.
2. Понятие и основные характеристики внутреннего рынка ЕС.
3. Правовое регулирование свободы передвижения товаров и услуг.
4. Правовое регулирование свободы передвижения работников и членов их семей в ЕС.
5. Правовое регулирование свободы передвижения капиталов.
6. Правовое регулирование свободы передвижения юридических лиц.

§ 5.1. Понятие и правовые формы экономической интеграции

Экономическая интеграция, как следует из названия, предполагает интеграцию экономик государств. Другим термином для ее описания является глобализация, которая просто относится к взаимосвязанности бизнеса и торговли между государствами. Экономика представляется как совокупность взаимосвязанных видов деятельности, которые определяют, как распределяются ограниченные ресурсы. В современном мире все экономики имеют ту или иную форму рыночной системы. Рыночная экономика, например, использует экономические силы спроса и предложения для распределения ограниченных ресурсов.

Традиционно экономика рассматривалась как отдельная для каждого региона или государства, не связанная с другими странами. Однако интеграция и глобализация позволяют перемещать товары, услуги, капитал между государствами и стирают различия между государствами. Сегодня нет экономики, которая функционировала бы изолированно от других экономик. Для такого явления есть простая причина – торговля в большинстве случаев приносит пользу всем экономикам. Это позволяет специализировать экономики со сравнительными преимуществами и может торговать с другими экономиками, обладающими альтернативными сравнительными преимуществами.

Экономическая интеграция выгодна во многих отношениях, поскольку она позволяет странам специализироваться и торговать без вмешательства правительства, что может принести пользу всем экономикам: снизить затраты и в конечном счете увеличить общее благосостояние.

Торговые издержки снижаются, а товары и услуги становятся более доступными, что ведет к более эффективной экономике. Эффективная экономика распределяет капитал, товары и услуги в тех областях, которые в них больше всего нуждаются.

Перемещение работников также либерализуется в условиях экономической интеграции. Как правило, сотрудникам необходимо иметь дело с визами и иммиграционной политикой, чтобы работать в другой стране. Однако благодаря экономической интеграции сотрудники могут свободно передвигаться, и это приводит к большему расширению рынка и обмену технологиями, что в итоге приносит пользу всем экономикам.

Кроме того, поощряется политическое сотрудничество, и политических конфликтов становится меньше. Политические конфликты обычно заканчиваются экономическими потерями в результате торговых войн или даже военных войн, которые приводят к чрезвычайным издержкам для всех участников боевых действий.

Многие эксперты, экономисты и политики ожидают, что экономическая интеграция улучшит результаты для всех экономик. Выделяют несколько этапов, ведущих к полной экономической интеграции (рис. 5.1).

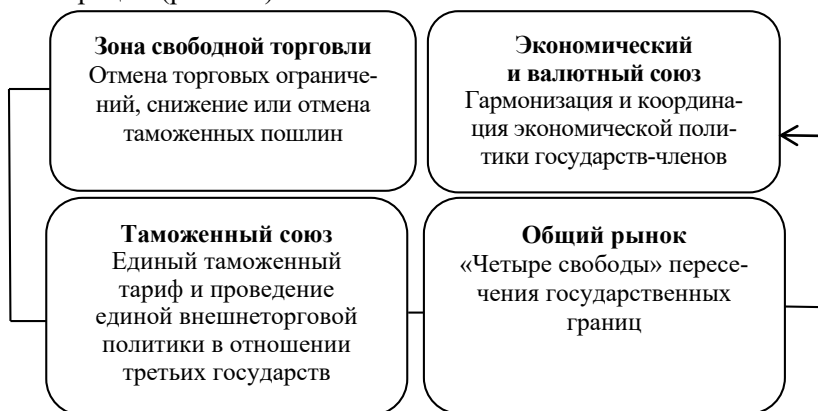


Рис. 5.1. Этапы, ведущие к экономической интеграции

Развитие интеграционных процессов проходило в Европейском союзе постепенно. При этом Сообщества миновали такую стадию интеграции, как зона свободной торговли, и начали интеграцию с построения Таможенного союза. Таможенный союз является одной из основ общего рынка, его правовой режим регламентируется ст. 28 Договора о функционировании ЕС. Предполагает запрещение таможенных пошлин на импорт и экспорт из любых равнозначных сборов, а также принятие общего таможенного тарифа в отношении с третьими странами, что влечет за собой ведение общей торговой политики. После построения Таможенного союза в целях экономического и социального сплочения, выражающегося в сбалансированном, гармоничном развитии экономической деятельности, устойчивом и безинфляционном росте экономики, повышении социальной защищенности и занятости населения, Европейский союз перешел к построению внутреннего рынка.

§ 5.2. Этапы формирования внутреннего рынка ЕС

Договор о функционировании ЕС в п. 2 ст. 26 дает определение понятия «внутренний рынок», под которым понимается пространство без внутренних границ, где обеспечивается свободное движение товаров, лиц, услуг и капитала.

Концепция построения внутреннего рынка включает три основных компонента:

- 1) проведение общих экономических политик: транспортной, социальной, визовой, таможенной, металлургической и др.;
- 2) «четыре свободы»;
- 3) таможенный союз.

Внутренний рынок согласно ст. 3 ДЕС является одним из элементов Экономического и валютного союза, который в свою очередь входит в число достижения целей Европейского союза.

Перейдем к этапам формирования внутреннего рынка в ЕС (табл. 5.1).

Таблица 5.1

Этапы формирования внутреннего рынка ЕС	
Первый этап – общий рынок	Статья 2 Договора о ЕЭС устанавливала, что задача Сообщества – содействовать путем создания общего рынка и прогрессирующего сближения экономической политики гармоничному развитию экономической деятельности, непрерывному и сбалансированному росту, возрастающей стабильности, ускоренному повышению уровня жизни. Римский договор предусматривал постепенное общего рынка в течение 12 лет (3 стадии, 4 года каждая). Формирование общего рынка требовало устранения импортных и экспортных пошлин между государствами-членами. Формирование общего рынка требовало не только либерализации торговли, но и свободного движения факторов производства
Второй этап – единый рынок	Концепция единого рынка была заложена в ЕЕА в 1986 г. Меры по созданию общего рынка дополнялись ликвидацией технических барьеров в торговле и отменой пограничных контрольных формальностей внутри Сообщества. ДЕС значительно ограничил правомочия государств-членов вводить защитные торговые меры (могли приниматься государствами самостоятельно только при наличии предварительного разрешения Комиссии). Концепция единого рынка стала реально функционировать с 1 января 1993 г.
Третий этап – внутренний рынок	Лиссабонский договор 2007 г. не обращается к категориям «единый рынок», «общий рынок». В нем фигурирует термин «внутренний рынок». Основные характеристики внутреннего рынка остаются те же, что и для общего рынка: это «про-

странство без внутренних границ, в котором осуществляется свобода движения товаров, лиц, услуг, капитала» Если, по мнению Комиссии ЕС, в целях равномерного развития внутреннего рынка, в отношении каких-либо позиций и предусматриваются изъятия, то они должны иметь временный характер и приносить как можно меньше нарушений в функционирование внутреннего рынка

§ 5.3. Свободы внутреннего рынка

Как уже отмечалось, внутренний рынок – это еще один уровень интеграции, выходящий за рамки Таможенного союза. В дополнение к правилам, установленным в Таможенном союзе, единый рынок допускает свободное перемещение факторов производства: товаров, капитала, услуг и работников, – что позволяет оптимально распределять ресурсы внутри него.

5.3.1. Правовое регулирование свободы передвижения товаров

Свободное перемещение товаров является одной из четырех основных свобод Европейского союза – наряду с услугами, капиталом и людьми – и краеугольным камнем единого рынка. Целью открытого рынка на всей территории Союза всегда было содействие экономическому росту и конкурентоспособности и, следовательно, занятости и процветанию.

Законодательство о едином рынке товаров (основанное в основном на ст. 28 ДЕС) направлено на обеспечение того, чтобы продукция, размещаемая на рынке ЕС, соответствовала высоким требованиям в области охраны здоровья, безопасности и охраны

окружающей среды. С момента начала продаж товара на территории Европейского союза он должен циркулировать без торговых барьеров с минимальным административным бременем. Чтобы облегчить рыночную деятельность через внутренние границы, Таможенный союз постепенно преобразовывался в внутренний/единый рынок. Покупка и продажа, кредитование и заимствование, производство и потребление были облегчены в первую очередь гармонизацией правил по всему ЕС. Однако эта гармонизация не могла идти в ногу с постоянным созданием и изменением национальных правил. Кроме того, по-прежнему действовали меры, эквивалентные квотам и таможенным пошлинам. Это могли быть сборы за размещение продукта на рынке или, например, запрет на продажу продукта, способного конкурировать с национальным/региональным/местным продуктом, который государство-член хотело защитить. В своем знаменательном постановлении «Кассис де Дижон» Европейский Суд постановил, что другие государства-члены должны разрешить импорт любого продукта, законно размещенного на другом национальном рынке. С момента отмены тарифных барьеров внутри ЕС в 1968 г. большая часть политики ЕС была направлена на снижение нетарифных барьеров в торговле.

Легальное определение термина «товар» отсутствует в актах первичного права Союза. Оно содержится в Регламенте ЕС № 628/2004, согласно которому товар определяется как все движимое имущество, включая электрический ток. Данное определение расширяет судебная практика: к товарам относится все, что измеряется в денежной сумме и является объектом коммерческих операций. Суд не исключает отнесение к товарам отдельных категорий объектов. Свобода передвижения товаров включает в себя три основных элемента (табл. 5.2).

Таблица 5.2

Основные элементы свободы передвижения товаров	
Наименование элемента	Содержание
Статья 30 ДФЕС – отмена таможенных пошлин и сборов, имеющих равнозначный эффект	Между государствами-членами запрещаются таможенные пошлины на импорт и экспорт или равнозначные сборы. Данный запрет также распространяется на таможенные пошлины налогового характера
Статья 110 ДФЕС – запрет дискриминационного внутригосударственного налогообложения	Ни одно из государств-членов не облагает прямо или косвенно продукцию других государств-членов более высокими внутренними налогами любого характера, чем те, которыми прямо или косвенно облагается сходная национальная продукция. Кроме того, ни одно из государств-членов не облагает продукцию других государств-членов внутренними налогами, которые по своему характеру способны косвенно защищать другие виды продукции
Статьи 34–35 ДФЕС – запрет количественных ограничений на экспорт и импорт, а также мер, равнозначных им	Между государствами-членами запрещаются количественные ограничения на импорт, экспорт, а также любые равнозначные меры

Статья 36 ДФЕС определяет закрытый перечень оснований, по которым могут быть введены количественные ограничения на импорт, экспорт, транзит товаров, а также равнозначные меры (рис. 5.2).

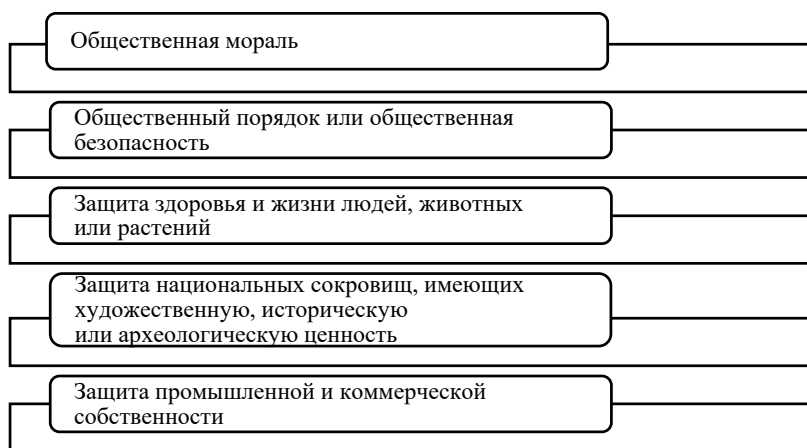


Рис. 5.2. Основания, по которым могут быть введены меры ограничения на импорт, экспорт и транзит товаров

5.3.2. Правовое регулирование свободы передвижения лиц

Реализуемая в праве ЕС свобода передвижения лиц понимается как в узком, так и в широком смыслах (рис. 5.3, табл. 5.3).



Рис. 5.3. Свобода передвижения лиц

Таблица 5.3

Элементы свободы передвижения работников	
Наименование элемента	Содержание
Статья 45 ДФЕС – свобода передвижения работников	Отмена любой дискриминации по признаку гражданства государства-члена по отношению к найму, вознаграждению и другим условиям работы и найма. Право принимать реально сделанные предложения о трудоустройстве. Право свободно передвигаться с этой целью по территории Сообщества. Право оставаться на территории государства-члена с целью трудоустройства. Право оставаться на территории этого государства-члена после окончания трудовой деятельности
Директива 2004/38/ЕС ¹ – свобода передвижения неработающих лиц	К неработающим лицам относятся студенты и пенсионеры. Студенты имеют право на проживание на территории принимающего государства-члена свыше трех месяцев, если зачислены в учебное заведение для прохождения профессионального обучения, располагают медицинской страховкой или декларированными средствами, достаточными для проживания без обременения социальной системы принимающего государства-члена. Осуществлению студентами права на жительство свыше трех месяцев может по усмотрению принимающего государства-члена сопутствовать режим регистрации. Пенсионеры имеют право на проживание на территории принимающего государства-члена свыше трех месяцев, если они обладают достаточными средствами для того, чтобы избежать создания нагрузки на систему социального обеспечения

¹ Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза 2004/38/ЕС от 29 апреля 2004 г. «О праве граждан Союза и членах их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств – членов ЕС...» // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/2564504/>.

принимающего государства-члена и имеют медицинскую страховку. В этом случае для них также может быть введен режим регистрации. И те и другие по истечении пяти лет непрерывного проживания в принимающем государстве-члене имеют право на постоянное жительство в нем

Статья 79 ДФЕС, Директива 2009/50/ЕС ¹ , Директива 2004/38/ЕС, Директива Совета 2003/109/ЕС ² – свобода передвижения граждан третьих стран	Специальный вид на жительство ЕС – Европейская голубая карта для граждан третьих стран, обладающих высокой профессиональной квалификацией. Обладатели данной карты наделяются правом по истечении полутора лет работы в государстве-члене, выдавшем Европейскую голубую карту, переезжать для осуществления трудовой деятельности в другие государства – члены ЕС; право на совместное проживание, право на образование, право на трудоустройство, право на социальное обеспечение, право на налоговые и социальные льготы и привилегии членам семьи граждан третьих государств
Регламент 492/2011 ³ – работник-мигрант	Определяет условия доступа работника-мигранта к работе по найму, включая равную возможность получения предложения о трудоустройстве в другом государстве-члене, отмену квот на привлечение рабочей силы из других государств-членов, а также свободный доступ к получению помощи в службе занятости принимающего государства-члена. Ключевое положение – о равном обращении при осуществлении работы по найму к работникам-

¹ Директива Совета 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. «Об условиях въезда и проживания граждан третьих стран для целей осуществления высококвалифицированной трудовой деятельности» // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/2568909/>.

² Директива Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 г. «О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе» // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/2564502/>.

³ Регламент ЕС 492/2011 от 5 апреля 2011 г. «О свободном передвижении работников в пределах Союза» // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/70417698/>.

мигрантам, по сравнению с работниками-гражданами принимающего государства-члена. Работники-мигранты не могут ущемляться в том, что касается их прав на вознаграждение, участие в управлении предприятием и процессах производственной демократии, продвижения по службе, доступа к получению профессионального обучения и другим социальным льготам

Аналогично наличию ограничению свободы передвижения товаров существуют определенные ограничения на свободу передвижения лиц (рис. 5.4).



Рис. 5.4. Свобода передвижения лиц

5.3.3. Правовое регулирование свободы передвижения капитала

Свободное движение капитала в настоящее время является неотъемлемой частью внутреннего рынка. В то же время эта свобода сохраняет ключевые отличительные черты: уникальную

эволюционную траекторию, внешнюю сферу применения и нехарактерную степень остаточного прямого контроля со стороны государств-членов. Свободное движение капитала является неотъемлемой составляющей европейской интеграции. В качестве четвертой экономической свободы положения Договора о движении капитала непосредственно способствуют достижению цели создания функционирующего внутреннего рынка. Уникально среди положений о свободном перемещении и то, что нормы учредительных договоров о капитале также применяются извне для регулирования движения капитала между государствами-членами и третьими странами. Расширенный охват основных положений носит не только географический характер. Свободное движение капитала тесно связано с реализацией более широких экономических и политических целей европейской интеграции – главным образом экономической и валютной интеграции. Перенеся установленные принципы в сферу капитала, Суд расширил охват внутреннего рынка в новых областях. Это пошло на пользу не только интересам корпоративных субъектов, но и значительно расширило круг прав, которыми пользуются граждане Союза и другие лица.

Прежде чем анализировать указанную свободу, необходимо разграничить понятия «капитал» и «платеж», поскольку и тем и другим оперируют учредительные договоры¹. Под капиталом понимается трансферт финансового или реального капитала за пределы границ государства – члена ЕС, который не связан с поставкой товаров или предоставлением услуг, под перечисления в иностранной валюте, предоставляющие вознаграждение в контексте лежащей в их основе сделки.

¹ Кашкин С. Ю. Право Европейского союза.

Свобода передвижения капиталов имеет два аспекта: внутренний и внешний, – и данное разграничение имеет основополагающее значение для определения ограничений свободы передвижения (рис. 5.5–5.7).

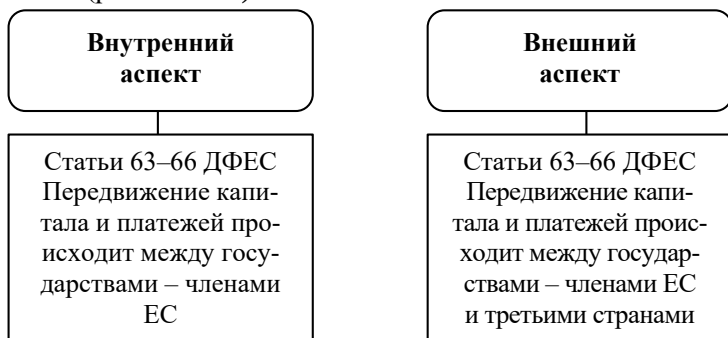


Рис. 5.5. Аспекты ограничения на свободу передвижения капиталов



Рис. 5.6. Ограничения в отношении внутреннего аспекта

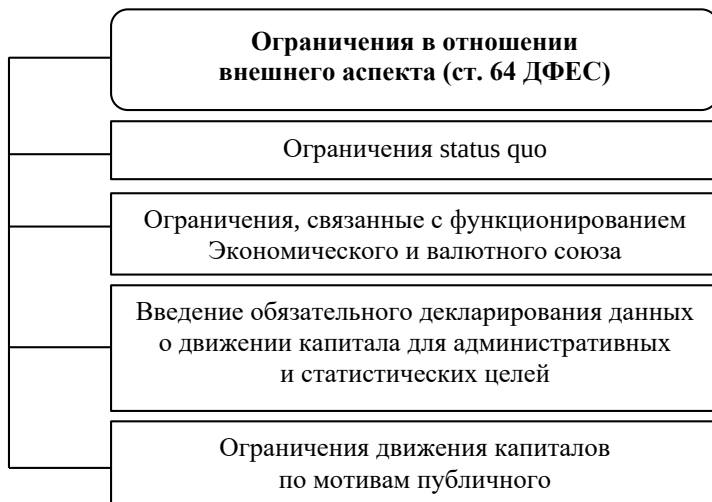


Рис. 5.7. Ограничения в отношении внешнего аспекта

5.3.4. Правовое регулирование свободы передвижения услуг

Легальное определение услуги содержится в ст. 57 ДФЕС – это те предоставляемые услуги, которые оказываются за вознаграждение в той мере, в которой они не подпадают под действие положения о свободном передвижении товаров, лиц и капиталов. Услуги включают деятельность промышленного и торгового характера, ремесленную деятельность и деятельность свободных профессий. В акте вторичного права – Директиве 2006/2012/ЕС уточнено, что услуги – любая самостоятельная экономическая деятельность, обычно оказываемая за вознаграждение.

Свобода передвижения услуг реализуется в нескольких случаях: передвижения лица на территорию другого государства-члена с целью оказания услуг; передвижения лица на территорию другого государства-члена с целью получения услуг; получение

услуг без сопутствующего передвижения лиц (в последнем случае, как правило, передвижение услуг происходит посредством телекоммуникационных сетей).

Практика Суда Европейского союза расширила понимание услуги. Так, Суд указал в Решении по объединенному делу C-51/96 и C-191/97 *Deliege* (2000 г.), что предоставление услуг должно быть реальным и эффективным, немалозначительным и невоспомогательным, поскольку оно представляет собой деятельность, за которую предусматривается вознаграждение. Суд определил вознаграждение в смысле ст. 50 ДФЕС как плату за оказанные услуги, которая обычно закрепляется в договоре поставщика услуги и ее получателя. В решении по делу *Humbel* 21 Суд уточнил, что основная характеристика вознаграждения за предоставление услуг основывается на том факте, что обычно поставщик и получатель услуг договариваются об экономическом возмещении за предоставление услуг, что является недостаточным, если речь идет о сфере образования, финансируемой из государственного бюджета, а не за счет учеников или их родителей. Государственное образование не является услугой, так как государство выполняет свои обязанности по отношению к своим гражданам в социальной, культурной и образовательной сферах. Общественные услуги исключаются из числа тех, на которые распространяется действие положений об услугах.

Ограничения в отношении свободы передвижения услуг указаны ниже (рис. 5.8).

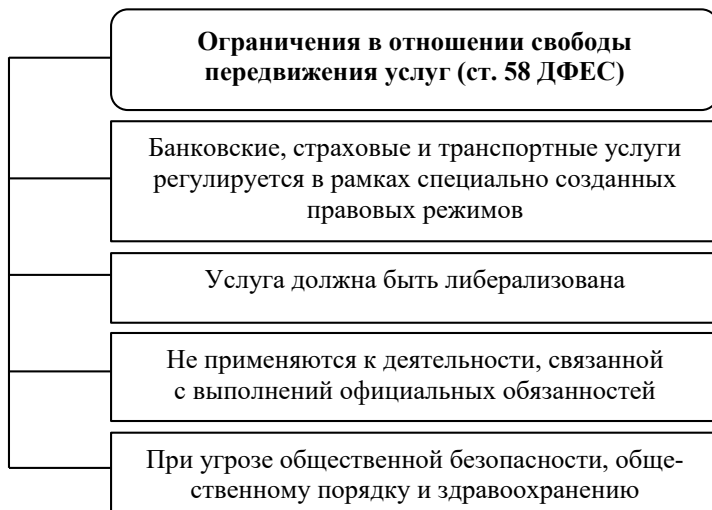


Рис. 5.8. Ограничения в отношении свободы передвижения услуг

ГЛАВА 6. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ВАЛЮТНОГО СОЮЗА ЕС

Цели изучения материала:

1. Понятие и элементы ЭВС.
2. Формирование представлений об этапах становления Экономического и валютного союза.
3. Формирование представлений о механизмах координации экономической политики.
4. Уяснение правового режима единой валюты ЕС.
5. Понятие и правовой статус государств-членов, не входящих в зону евро.

Изучив материал, необходимо акцентировать внимание на следующих понятиях: евро зона евро, бюджетный пакт, валютная змея, валютный курс, государства-члены, подпадающие под изъятие, европейский механизм стабильности, критерии сближения, механизм валютных курсов, платежный баланс, публичные финансы.

Вопросы для самоконтроля после изучения темы:

1. Становление Экономического союза. Правовые механизмы координации экономической политики государств-членов.
2. Становление Валютного союза. Правовой режим единой валюты ЕС.
3. Правовое положение государств-членов, не входящих в зону евро.

§ 6.1. Понятие и становление Экономического и валютного союза ЕС

В Декларации Шумана 1950 г. делается ссылка на построение объединенной Европы посредством конкретных достижений, которые сначала создают фактическую солидарность, начиная с создания общих основ экономического развития, в качестве первого шага в федерации Европы. Таким образом, Экономический и валютный союз может восприниматься как вершина процесса экономической интеграции в Европейском союзе.

ЭВС также рассматривался как последний строительный блок для завершения внутреннего рынка, на котором все производственные факторы могли бы свободно перемещаться и в котором взаимозависимость между экономиками государств-членов будет расти. Действительно, в докладе министра финансов Люксембурга П. Вернера 1969 г. уже отмечалось, что Экономический и валютный союз позволит создать пространство, в пределах которого товары и услуги, люди и капитал будут циркулировать свободно и без конкурентных искажений, не приводя тем самым к структурному или региональному неравновесию.

Первоначальный план создания Экономического и валютного союза предусматривал его построение к 1980 г., однако достичь указанной цели не удалось поскольку положения учредительных договоров нуждались в коренных преобразованиях.

Доклад Президента Европейской комиссии Ж. Делора 1989 г. реанимировал план построения ЭВС и напрямую увязал его с завершением построения внутреннего рынка, определив последний как первый из трех последовательных этапов на пути к введению европейской валюты. Было очевидно, что успех программы развития внутреннего рынка в решающей степени зависит от более тесной координации национальных экономических политик,

а также от более эффективной политики Сообщества в указанной области. Это означает, что по сути ряд шагов по созданию Экономического и валютного союза уже был предпринят в ходе создания единого рынка в Европе. Усиление взаимозависимости между национальными экономиками на внутреннем рынке сократило пространство для независимого политического маневра и усилило трансграничные последствия изменений, происходящих в каждом государстве-члене. В то же время было отмечено, что при полной свободе движения капитала и интегрированных финансовых рынках несовместимая национальная политика быстро приведет к напряженности в обменных курсах и создаст растущее и чрезмерное бремя для денежно-кредитной политики, что потребует более интенсивной и эффективной координации политики как в отношении национальных экономик, так и денежно-кредитной политики. В докладе Ж. Делора предлагалось создать Экономический и валютный союз, двумя основными принципами которого являются установление обменных курсов между национальными валютами и принятие единой валюты, а также координация национальных экономик с целью повышения степени совместимости и согласованности в области.

Составители Договора о Европейском союзе 1992 г. в целом следовали рекомендациям Доклада Ж. Делора, представив основные правовые и институциональные рамки для введения единой европейской валюты и европейского органа по денежно-кредитной политике (впоследствии ставшего Европейским центральным банком) и разработав переход на единую валюту в виде трехэтапного процесса, начинающегося с дополнения внутреннего рынка и повышения экономической конвергенции между государствами-членами, за которым следует создание институциональной основы и, наконец, установление валютных курсов с возможностью отмены для тех государств-членов, которые выполнили

предварительно установленные критерии сближения (конвергенции). Составители Лиссабонского договора также следовали рекомендациям Доклада Ж. Делора, но несколько в другом аспекте.

В отличие от Доклада П. Вернера, где утверждалось, что Экономический и валютный союз означает, что основные решения по экономической политике будут приниматься на уровне Сообщества и, следовательно, необходимые полномочия будут переданы с национального уровня на уровень Сообщества, авторы более позднего Доклада Ж. Делора, а затем и составители Договора не предусматривали европеизации экономической политики государств-членов, участвующих в Валютном союзе. Фактически, в отсутствие политической воли к объединению макроэкономических компетенций, выходящих за рамки денежно-кредитной политики, ЭВС по-прежнему выступает за дифференцированную интеграцию в двух различных аспектах. С точки зрения существа это различие проявляется в виде несоответствия в уровне интеграции или европеизации экономической и денежно-кредитной политики, которое стало преследовать Европу в контексте европейского финансового кризиса и долгового кризиса еврозоны. Более того, несмотря на тесную связь между проектом ЭВС и созданием/дополнением внутреннего (финансового) рынка, либерализация свободного движения капитала не сопровождалась четким видением европейской системы финансового регулирования и надзора.

Элементы и этапы формирования Экономического и валютного союза представлены ниже (рис. 6.1, табл. 6.1).



Рис. 6.1. Элементы ЭВС

Таблица 6.1

Этапы формирования ЭВС	
Первый этап – 1 июля 1990 – 1993 гг.	Окончательное введение в действие свободы передвижения капиталов и связанной с ней свободы передвижения платежей внутри ЕС и другими государствами, что является необходимым условием для обеспечения международной конвертируемости евро. Первый этап создания ЭВС, таким образом, совпал с завершающим этапом формирования единого экономического пространства, для которого свобода передвижения капиталов выступает последней – четвертой свободой (наряду со свободами передвижения товаров, лиц и услуг)
Второй этап – 1994–1998 гг.	Создание экономических предпосылок для перехода государств-членов на единую валюту путем сближения и улучшения их основных экономических показателей. С этой целью в учредительных документах ЕС были зафиксированы четыре «критерия сближения», которые требуют от государств-членов, переходящих на евро, сближения уровня инфляции и долгосрочных процентных ставок на банковском рынке, отсутствия чрезмерного бюджетного дефицита и поддержания стабильности курса национальной денежной единицы до их перехода на евро. Учрежден Европейский центральный банк

**Третий этап –
1999 г. – первая
половина 2002 г.**

Введена в обращение единая валюта евро – сначала в безналичной, затем и в наличной форме, а также начали действовать в полном объеме правовые механизмы координации экономической политики государств-членов со стороны ЕС. Произведена фиксация обменных курсов. Введение единой валюты предполагает общий банковский механизм для государств-членов, что гарантирует одинаковый уровень надежности вкладов в любом национальном банке, что предопределяет введение единого надзора за банковской деятельностью и системы страхования вкладов

Согласно § 4 ст. 3 ДЕС Союз создает Экономический и валютный союз, денежной единицей которого является евро. В сфере Валютного союза государства-члены полностью передали свою компетенцию ЕС (ст. 3 ДФЕС). В рамках Экономического союза согласно § 2 ст. 3 государства-члены самостоятельно координируют свою экономическую политику (макроэкономическое регулирование) в соответствии с целями ЕС.

В целях гармоничного развития ЭВС п. 3 ст. 119 ДФЕС устанавливает руководящие принципы функционирования ЭВС (рис. 6.2).

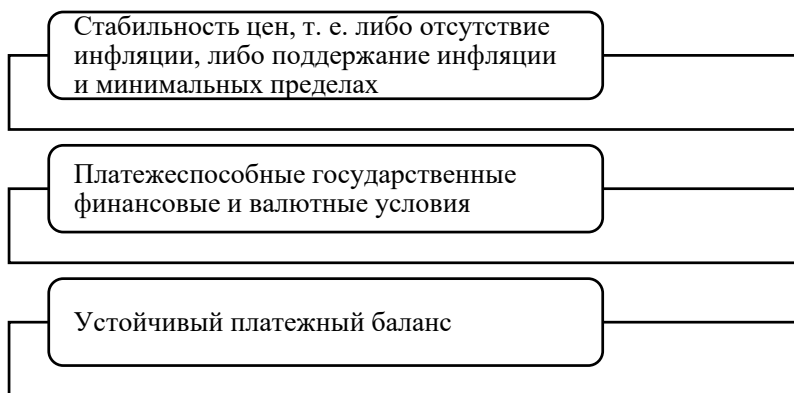


Рис. 6.2. Принципы функционирования ЭВС

§ 6.2. Правовые механизмы координации экономической политики государств – членов ЕС

Во время введения правовой базы по ЭВС в учредительные акты Союза государства-члены передали компетенцию в области экономической политики на европейский уровень. Вместо этого была создана довольно сложная система координации, которая предусматривает запрет на осуществление определенных операций и контроль за бюджетным дефицитом со стороны институтов Союза. Согласно положениям ст. 119 ДФЕС экономическая политика Союза основывается на тесной координации экономических политик государств-членов, внутреннем рынке, определении общих целей. Экономическая политика осуществляется при соблюдении принципа открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией.

Основное бюджетное правило предусмотрено положениями ст. 126 ДФЕС и Протоколом о процедуре в отношении чрезмерных дефицитов, в соответствии с которым государства-члены должны избегать чрезмерных дефицитов, определяемых как государственные заимствования, выше 3 % для соотношения запланированного или фактического дефицита государственного бюджета к ВВП по рыночным ценам, или чрезмерного долга, определяемого как общий валовой долг государства-члена по номинальной стоимости, непогашенный на конец года и консолидированный выше 60 % для соотношения государственного долга к ВВП по рыночным ценам. Исходные значения не являются абсолютными, как становится ясно из ст. 126 ДФЕС, поскольку дефицит выше 3 % может быть приемлемым, если соотношение дефицита к ВВП снижалось «существенно и непрерывно» и достигло уровня, близкого к 3 %, или если отклонение является «только исключи-

тельным и временным» и близко к 3 %. Аналогичным образом уровень долга выше 60 % может считаться приемлемым, если соотношение долга к ВВП достаточно уменьшается.

Многосторонний надзор за бюджетными изменениями в государствах-членах на фоне бюджетных базовых значений, введенных ст. 126 ДФЕС и Протоколом о процедуре чрезмерного дефицита, был построен вокруг Программ стабильности и конвергенции, которые государства-члены ежегодно представляют Совету и Европейской комиссии. Первоначально эти программы должны были включать, в частности, среднесрочные цели для бюджетного положения, близкого к балансу или с профицитом, и корректировку в соответствии с этой целью для профицита/дефицита государственного бюджета и ожидаемой динамики соотношения государственного долга, а также описание основных предположений относительно ожидаемых экономических изменений и важных экономических переменных и описание мер бюджетной и других мер экономической политики, принимаемых и/или предлагаемых для достижения целей.

Таким образом, государства-члены должны были взять на себя обязательство по достижению сбалансированного или профицитного бюджета. При разработке этих программ государства-члены должны были учитывать общие руководящие принципы экономической политики Союза.

Помимо основного бюджетного правила и процедуры многостороннего надзора и чрезмерного дефицита, предполагается, что бюджетная дисциплина будет обеспечиваться рядом общих положений, которые были введены в основное европейское законодательство в рамках работы по правовой базе ЕВС. Это касается прежде всего ст.ст. 123 и 124 ДФЕС, которые запрещают предоставление овердрафтов или любых других видов кредитных средств в ЕЦБ или Национальный центральный банк в пользу правительств

государств-членов и, более того, запрещают правительствам стран привилегированный доступ к финансовым учреждениям. Кроме того, п. 1 ст. 125 ДФЕС, часто упоминаемый в общих чертах как положение «без финансовой помощи», запрещает как Союзу, так и другим государствам-членам брать на себя или нести ответственность за финансовые обязательства другого государства-члена.

Эти положения по сути направлены на обеспечение того, чтобы государства – члены Валютного союза также несли полную ответственность за финансовые обязательства (а именно долги), которые они берут на себя, и, более того, они должны были рефинансировать себя в рыночных условиях, в результате чего рынки будут сигнализировать о любых негативных изменениях кредитоспособности страны посредством процентной ставки, вынуждая соответствующую страну корректировать свою политику.

§ 6.3. Правовое регулирование Валютного союза ЕС

Валютный союз – соглашение между двумя или более государствами о создании единой валютной зоны. Валютный союз предполагает безвозвратную фиксацию обменных курсов национальных валют, существовавших до его образования. Исторически сложилось так, что валютные союзы формировались из экономических и политических соображений. Валютный союз сопровождается установлением единой денежно-кредитной политики и созданием Единого центрального банка или превращением уже существующих национальных центральных банков в интеграционные единицы общей центральной банковской системы.

Обычно Валютный союз предполагает введение общих банкнот и монет. Однако эта функция может быть разделена между государствами-членами, либо им может быть предоставлено

право выпускать монеты или банкноты от имени общей центральной банковской системы, либо соответствующие национальные валюты станут номиналами невидимой общей валюты.

Валютный союз может оказать неблагоприятное воздействие на участвующие экономики. В случае с евро некоторые экономисты выразили сомнения в том, можно ли рассматривать ЕС как «оптимальную валютную зону». Экономическое разнообразие и негибкость рынков труда рассматривались в качестве основных препятствий для государств – членов ЕС в полной мере использовать преимущества Валютного союза. Денежно-кредитная интеграция, как считалось, сделала некоторые экономики особенно уязвимыми к асимметричным (внешним) потрясениям, поскольку национальные директивные органы больше не контролировали номинальные процентные ставки.

В результате создание Валютного союза представляет собой сложную задачу как на внутреннем, так и на наднациональном уровнях. В связи с этим возникает вопрос об институциональной структуре общей денежно-кредитной политики и необходимости одновременной интеграции макроэкономической политики. Поскольку эти вопросы затрагивают ключевые аспекты национального суверенитета, валютные союзы иногда ассоциируются с переходом конфедерации штатов к федеральной системе. Однако, как показывает пример Европейского экономического и валютного союза, централизованная денежно-кредитная политика может быть совместима с децентрализованной структурой экономической политики. В этих рамках национальные правительства по-прежнему несут исключительную ответственность за экономическую политику, но обязаны участвовать в ее координации. Они также должны соблюдать ряд общих правил проведения своей фискальной политики. Это, в частности, включает правило избегания чрезмерного государственного дефицита.

Европейский союз обладает исключительной компетенцией действовать в области денежно-кредитной политики для государств-членов, которые приняли единую европейскую валюту, в соответствии со ст. 3 ДФЕС. В зоне евро эта компетенция была передана Европейскому центральному банку, который вместе с национальными центральными банками государств-членов зоны евро составляет Европейскую систему центральных банков.

Для того, чтобы сделать возможным переход на единую валюту, необходимо стабилизировать и выровнять их экономические показатели, что обеспечило бы в свою очередь и стабильность единой валюты. В этих целях положения ст. 140 ДФЕС, дополненные специальным Протоколом, устанавливают так называемые критерии сближения, которых четыре (рис. 6.3). Отметим, что государство-член должно соответствовать все четырем критериям одновременно. Также законодательство государства-члена должно соответствовать Статуту Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка.

Ведение евро – ключевой элемент ЭВС. Евро выступает полноценной денежной единицей и имеет государственноподобный характер, который проявляется в соответствии с положениями ст. 128 ДФЕС в представленных ниже юридических свойствах:

1. Только ЕЦБ уполномочен в Союзе санкционировать эмиссию банковских билетов в евро. ЕЦБ и национальные центральные банки могут выпускать подобные билеты. Только банковские билеты, выпущенные ЕЦБ и национальными центральными банками, являются законными средствами платежа в Союзе.

2. Государства-члены могут выпускать монеты в евро при условии одобрения ЕЦБ объема эмиссии. Совет по предложению Комиссии и после консультации с Парламентом и ЕЦБ может принимать меры по гармонизации достоинства и технических характеристик всех монет, предназначенных для обращения, с целью обеспечить их нормальное обращение в Союзе.

Достижение высокого уровня стабильности цен
Темпы инфляции, близкие к темпам инфляции максимум трех государств-членов, демонстрирующих наилучшие результаты в области стабильности цен. Средние темпы инфляции, наблюдаемые в течение года перед проверкой, не превышают более чем на 1,5 % средние темпы инфляции максимум трех государств-членов, демонстрирующих наилучшие результаты в области стабильности цен
Удовлетворительный характер состояния публичных финансов
Бюджетная ситуация, которая не проявляет чрезмерного бюджетного дефицита (ежегодный бюджетный дефицит не должен превышать 3 %, а государственный долг – 60 % ВВП). В соответствии со ст. 126 ДФЕС отступление от этих данных возможно, когда превышение контрольной величины носит только исключительный и временный характер, а указанное соотношение остается близким к контрольной величине. Возможно признание условия соблюденным, если указанное соотношение существенно и постоянно уменьшается и достигло уровня, близкого к контрольной величине
Соблюдение нормальных пределов колебаний, предусмотренных механизмом валютных курсов Европейской валютной системы
Соблюдение нормальных пределов колебаний, предусмотренных механизмом валютных курсов Европейской валютной системы, на протяжении как минимум двух лет без проведения девальвации своей денежной единицы по отношению к евро
Устойчивый характер сближения государства-члена и его участия в механизме валютных курсов, который отражается в уровнях долгосрочных процентных ставок
Устойчивый характер сближения государства-члена и его участия в механизме валютных курсов, который отражается в уровнях долгосрочных процентных ставок. В Протоколе о критериях сближения дополнительно предусматриваются нормы, аналогичные положениям по показателям инфляции, но превышение допустимо не более чем на 2 %

Рис. 6.3. Критерии сближения

Отметим, что не все государства – члены ЕС являются членами зоны евро. Вступление в Европейский союз не влечет автоматического включения в зону евро. Государства-члены, которые не отвечают условиям перехода на евро, именуются государствами-членами, подпадающими под изъятие.

Под изъятие попадают государства – члены ЕС, которые не в полной мере подчиняются правилам ЭВС и не входят в зону евро (§ 1 ст. 139 ДФЕС).

ГЛАВА 7. ПРОСТРАНСТВО СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ В ПРАВЕ ЕС

Цели изучения материала:

1. Формирование представлений об этапах становления пространства свободы, безопасности и правосудия (далее также – ПСБП).
2. Уяснение основного содержания правового регулирования внешних границ ЕС.
3. Уяснение основного содержания правового регулирования сотрудничества в сфере визовой политики.
4. Уяснение основного содержания правового регулирования сотрудничества в сфере иммиграционной политики.
5. Уяснение основного содержания правового регулирования сотрудничества в сфере предоставления убежищ.
6. Уяснение основного содержания правового регулирования пространства правосудия.

Изучив материал, необходимо акцентировать внимание на следующих понятиях: шенгенское право, пространство свободы, пространство безопасности, пространство правосудия, внутренние и внешние границы ЕС, шенгенское пространство, визовая и иммиграционная политика, политика предоставления убежища.

Вопросы для самоконтроля после изучения темы:

1. Этапы становления ПСБП, источники правового регулирования.
2. Правовое регулирование пространства передвижения лиц. Общая характеристика.

3. Законодательство ЕС о границах.
4. Правовое регулирование сотрудничества в сфере визовой политики.
5. Правовое регулирование иммиграционной политики ЕС и сотрудничества в сфере предоставления убежищ.
6. Правовое регулирование судебного сотрудничества.

§ 7.1. Понятие и этапы становления пространства свободы, безопасности и правосудия

Согласно положениям ст. 67 ДФЕС Союз образует пространство свободы, безопасности и правосудия при уважении основных прав и различных правовых систем и традиций государств-членов. Союз обеспечивает отсутствие контроля в отношении лиц на внутренних границах и развивает общую политику по вопросам предоставления убежища, иммиграции и контроля внешних границ, которая основана на солидарности государств-членов и является справедливой по отношению к гражданам третьих стран, в том числе апатридов. Союз гарантирует высокий уровень безопасности с помощью мер, направленных на предотвращение преступности, расизма, ксенофобии и на борьбу с ними, мер по обеспечению координации и сотрудничества полицейских, судебных и других компетентных органов, а также путем взаимного признания судебных решений по уголовным делам и, если необходимо, посредством сближения уголовных законодательств. Союз облегчает доступ к правосудию, в частности, с помощью принципа взаимного признания судебных и внесудебных решений по гражданским делам.

В соответствии с ч. 2 ст. 4 ДФЕС ПСБП относится к смешанной компетенции ЕС: в указанной области полномочия осуществ-

ляют как государства-члены, так и ЕС, т. е. пока Союз не регулирует соответствующие вопросы, государства регулируют их самостоятельно, но правовые акты ЕС имеют верховенство над национальными актами государств, и последние не должны заключать международные договоры, противоречащие нормам Союза. Согласно ст. 68. ДФЕС Европейский совет определяет стратегические ориентиры для составления программ законодательной и оперативной деятельности в сфере пространства свободы, безопасности и правосудия.

Таким образом, по смыслу ст. 67 ДФЕС элементами ПСБП являются: свобода, безопасность (внутренняя безопасность Европейского союза) и правосудие (рис. 7.1).



Рис. 7.1. Элементы ПСБП

Пространство свободы, безопасности и правосудия в настоящее время является стремительно развивающимся направлением политики Союза с момента вступления в силу в 1999 г. Амстердамского ревизионного договора, который включил Шенгенские достижения в правовую систему Союза и провозгласил построение пространства в качестве одной из целей интеграции. До вступления в силу Амстердамского договора сотрудничество в области ПСБП осуществлялось на основе межправительственного метода путем заключения государствами-членами международных договоров. Более подробно рассмотрим этапы становления пространства (табл. 7.1).

Таблица 7.1

Этапы становления ПСБП	
Первый этап – межправительственное сотрудничество 1975–1992 гг.	В 1922 г. Ирландия получила независимость от Великобритании, полноценный пограничный контроль не был введен между этими государствами по неписаной договоренности. Позже создан Союз Бенилюкс (Бельгия, Нидерланды, Люксембург), в котором государства отменили проверки на внутренних границах, вынесли пограничный контроль на свои внешние границы. В 1957 г. заключен договор о Скандинавском паспортном Союзе, который ввел отмену паспортного контроля на внутренних границах, свободу передвижения для граждан третьих государств, имеющих вид на жительство одного из скандинавских государств, в течение трех месяцев по территории других государств. В 1975 г. министры юстиции и внутренних дел государств ЕЭС объединились в межправительственный комитет под эгидой Европейского политического сотрудничества вне правовых рамок ЕЭС (TREVI)
	1985 г. – Шенгенское сотрудничество. Пять государств ЕЭС (Франция, Германия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург) заключили Согла-

шение о постепенной отмене проверок на общих границах, предусматривающем переход от проверок на общих границах к визуальному наблюдению за частными транспортными средствами, которые пересекали границу без остановки с небольшой скоростью. Для таких транспортных средств выделялась отдельная полоса для движения, а сами транспортные средства обозначались зеленым кругом, прикрепленным к ветровому стеклу. Остальные лица, к которым предъявлялись визовые и другие специальные требования, должны были проходить проверку на границе в обычном порядке. Также Соглашение 1985 г. предусматривало перечень мероприятий по переходу к полной отмене проверок на внутренних границах

В 1990 г. заключена Дублинская конвенция об имплементации Соглашения 1985 г., которая предусматривает полную отмену проверок на общих границах государств-участников, введение единой визы, унификацию правил передвижения иностранцев по территории Шенгенского пространства и определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища. В Шенгенской конвенции закреплены меры по углублению полицейского сотрудничества, а также нормы, посвященные правовой помощи по уголовным делам. 1990 г. создан Шенгенский исполнительный комитет и Шенгенская информационная система (SIS)

Второй этап – сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел как составная часть (третья опора) Европейского союза 1992–1996 гг.

В ДЕС сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел отнесено к третьей опоре Союза. К сотрудничеству в области юстиции и внутренних дел относились следующие сферы: политика предоставления убежищ, политика в отношении пересечения внешних границ ЕС; иммиграционная политика ЕС; борьба с оборотом наркотиков; предотвращение мошенниче-

	ства, имеющего международный характер; правовое сотрудничество по гражданским делам; правовое сотрудничество по уголовным делам; таможенное сотрудничество; полицейское сотрудничество
Третий этап – реформа ПСБП после принятия Амстердамского договора 1999 г. 1996–2007 гг.	Построение ПСБП было провозглашено в качестве одной из целей европейской интеграции. Согласно договору Шенгенские достижения были интегрированы в правовую систему Европейского союза. При этом политика в области ПСБП была поделена между первой и третьей опорами Союза. 1999 г. – Тампер I – разработка общей иммиграционной политики и предоставления убежища в ЕС на пятилетний срок. Подготовка проекта договора, учреждающего Конституцию для Европы, в котором заложено реформирование ПСБП. Однако проект был отклонен. Гагская программа, или Тампер II – развитие положений Тампер I
Четвертый этап – реформа ПСБП после принятия Лиссабонского договора 2007 г. 2007–2014 гг.	Распространение так называемого коммунитарного метода на все сферы политики, относящиеся к ПСБП, повлекло два принципиальных изменения: введение для большинства вопросов единой стандартной законотворческой процедуры и введение единой номенклатуры законодательных актов (регламенты, директивы, решения). При этом юридическая сила актов, ранее принятых в рамках третьей опоры (решения, рамочные решения и т. д.), сохраняется до тех пор, пока они не будут изменены или отменены (ст. 9 протокола о переходных положениях)
Пятый этап 2015 г. – наст. вр.	Масштабная реформа законодательства в области ПСБП, которая ориентирована главным образом на сферу миграции, пограничного контроля (усиление роли наднациональных институтов, обеспечение устойчивости сложившихся механизмов в условиях новых угроз безопасности)

В настоящее время политика в сфере ПСБП охватывает следующие сферы: область передвижения лиц, область обеспечения внутренней безопасности, область общего судебного пространства.

§ 7.2. Правовое регулирование пространства свободы передвижения лиц

Согласно положениям ст. 80 ДФЕС политика Союза в области свободы передвижения лиц и ее претворение в жизнь подчиняются принципу солидарности и справедливого распределения ответственности между государствами-членами, в том числе в финансовом плане. В данную сферу правового регулирования включен указанный круг правоотношений (рис. 7.2).



Рис. 7.2. Правоотношения в области свободы передвижения лиц

Свобода передвижения лиц осуществляется в рамках так называемого Шенгенского пространства. На настоящий момент Шенгенская зона включает большинство государств Союза, за исключением Болгарии, Хорватии, Кипра, Ирландии и Румы-

нии. Болгария, Хорватия и Румыния находятся в процессе присоединения к Шенгенской зоне и уже в значительной степени применяют шенгенское законодательство. Кроме того, к Шенгенской зоне присоединились также государства, не входящие в ЕС: Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенштейн. Для вступления в Шенгенскую зону государство должны выполнить перечень предварительных условий: применять общий набор правил Шенгенского соглашения, например в отношении управления сухопутных, морских и воздушных границ (аэропорты), оформления визы, полицейского сотрудничества и защиты персональных данных; эффективно сотрудничать с правоохранительными органами государств Шенгенского соглашения, чтобы поддерживать высокий уровень безопасности; осуществить подключение и использовать Шенгенскую информационную систему.

Положения Шенгенского соглашения отменяют проверки на внутренних границах ЕС, обеспечивая при этом единый контроль на внешних границах, применимых к тем, кто въезжает в Шенгенскую зону на короткий период времени (до 90 дней). Любое лицо, независимо от его национальности, может пересекать внутренние границы, не подвергаясь пограничному контролю. Однако компетентные национальные органы могут проводить полицейские проверки на внутренних границах и в приграничных районах при условии, что такие проверки не эквивалентны пограничным проверкам.

Неисчерпывающий перечень критериев, позволяющих оценить, эквивалентны ли полицейские проверки пограничному контролю, изложен в Шенгенском кодексе о границах 2006 г. Кодекс дополняется соответствующей судебной практикой Суда. Она включает в себя следующие элементы: полицейские проверки не преследуют цели пограничного контроля; основаны на общей полицейской информации и опыте; проводятся способом, явно

отличным от систематических пограничных проверок лиц на внешних границах, и на основе выборочных проверок.

Если существует серьезная угроза государственной политике или внутренней безопасности, государство – член Шенгенского пространства может в исключительных случаях временно возобновить пограничный контроль на своих внутренних границах, о чем незамедлительно надлежит уведомить институты Союза и государства-члены.

7.2.1. Правовое регулирование границ ЕС

Как уже отмечалось, одним из элементов правового регулирования передвижения лиц являются нормы права ЕС о границах. В соответствии с положениями ст. 77 ДФЕС Европейский союз следует политике, которая имеет определенные цели (рис. 7.3).

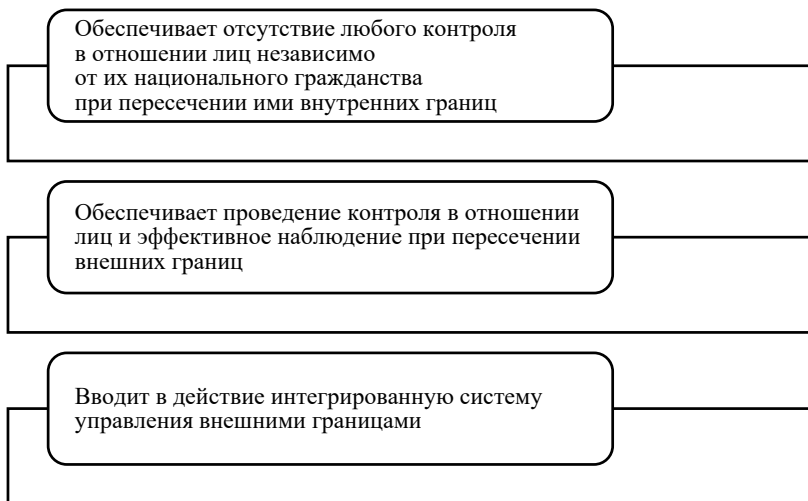


Рис. 7.3. Политика ЕС в области регулирования границ

Правовые нормы учредительного договора регулируют пересечение как внутренних, так и внешних границ (рис. 7.4). Кодифицированным актом в данной области выступает Шенгенский кодекс о границах 2006 г.¹

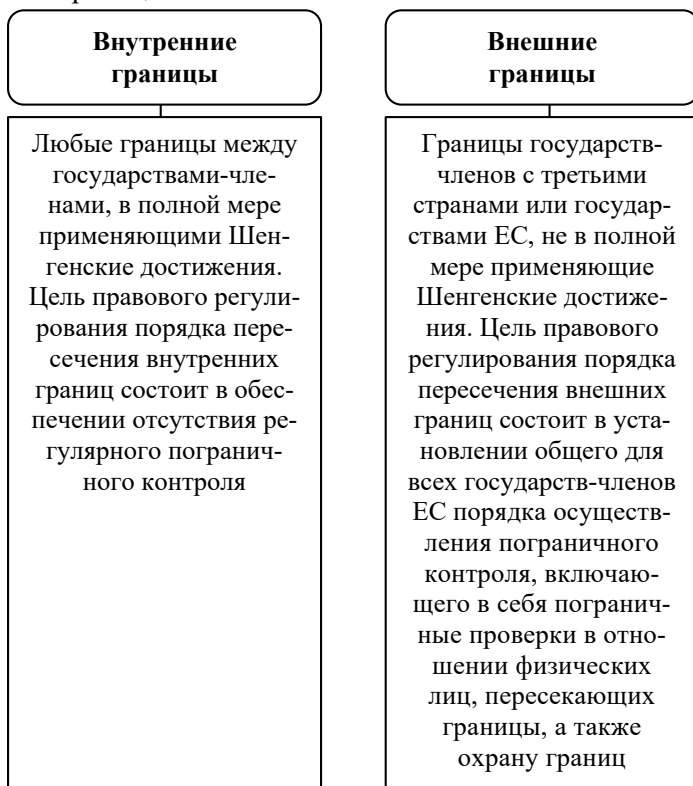


Рис. 7.4. Внутренние и внешние границы

Пограничный контроль осуществляется только на внешних границах Союза. Согласно положениям ч. 2 ст. 10 Шенгенского

¹ Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза 2016/399 от 9 марта 2016 г. «О Кодексе Союза о правилах, регламентирующих передвижение людей через границы (Шенгенский кодекс о границах)» // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/71546786/>.

кодекса под пограничным контролем понимается деятельность, осуществляемая на границах в ответ на намерение пересечь границу или на ее фактическое пересечение независимо от любых иных соображений, которая состоит в пограничных проверках и в наблюдении за границами. Действенным инструментом пограничного контроля выступает комплексное управление внешними границами, которое включает единые нормативно-правовые и институциональные механизмы сотрудничества и оперативное сотрудничество государств-членов, а также распределение затрат на охрану границ между государствами-членами. Институтом, обеспечивающим координацию действий государств членов по охране границ, является Европейское агентство пограничной и береговой службы.

Статья 6 Шенгенского кодекса о границах устанавливает условия въезда иностранных граждан на территорию Европейского союза.

В целях предполагаемого пребывания на территории государств-членов продолжительностью не более 90 дней на протяжении любого периода в 180 дней граждане третьих стран должны соответствовать определенным условиям (рис. 7.5).

Условия въезда на территорию ЕС граждан Союза, а также иных лиц, пользующихся свободой передвижения, регламентируются Директивой № 2004/38/ЕС «О праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов...». Согласно ст. 4 Директивы условием въезда гражданина Союза и члена его семьи на территорию государства-члена является наличие у них действительных паспортов.

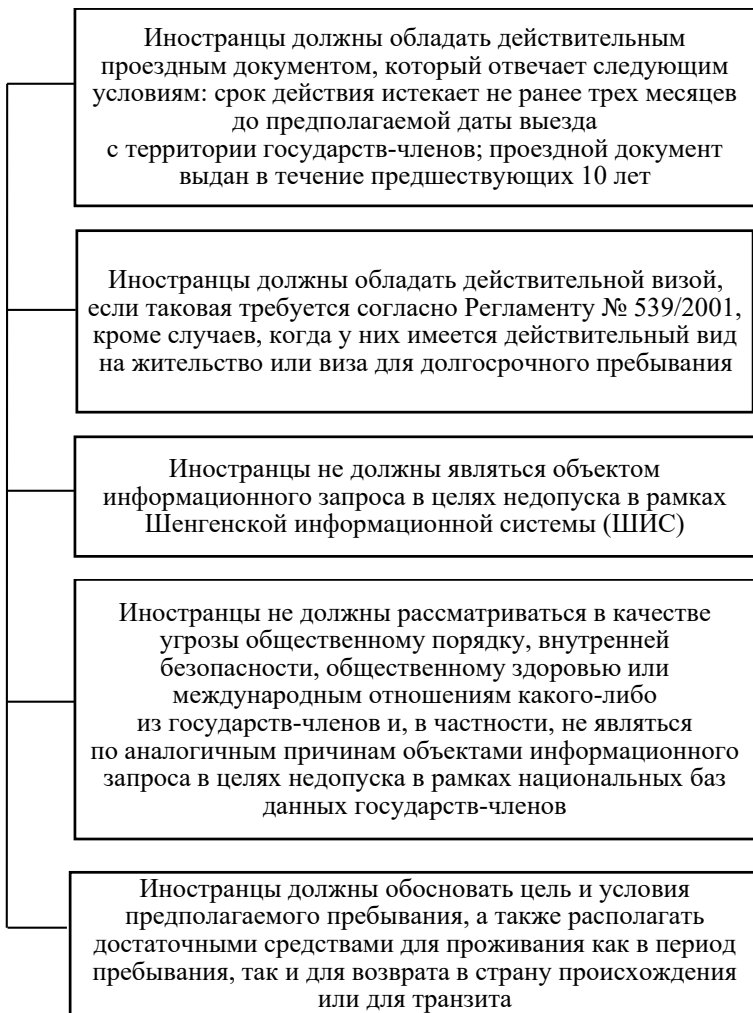


Рис. 7.5. Условия перемещения граждан по территории ЕС

Эффективная охрана внешних границ обеспечивается несколькими механизмами:

- оценка уязвимости – Европейское агентство пограничной и береговой службы осуществляет оценивание способности государств-членов эффективно осуществлять контроль за своими границами;
- создание пограничной службы быстрого реагирования на инциденты (представляет собой резерв из представителей национальных пограничных служб государств-членов);
- проведение специальных мероприятий по устранению последствий чрезвычайных ситуаций на территории государств-членов (так называемое право на вмешательство);
- создание европейской системы по наблюдению за границами (ЕВРОСУР), целью которой является упорядочение национальных систем охраны границ для борьбы с транснациональной преступностью;
- общие операции по наблюдению за морскими границами.

7.2.2. Правовое регулирование сотрудничества в сфере визовой политики

Шенгенская зона, свободная от границ, не может эффективно функционировать без общей визовой политики, которая облегчает въезд легальных посетителей в ЕС, одновременно укрепляя внутреннюю безопасность Союза. ЕС установил общую визовую политику для транзита через или предполагаемое пребывание на территории государств Шенгенской зоны сроком не более 90 дней в течение любого 180-дневного периода и для транзита через международные транзитные зоны аэропортов государств Шенгенской зоны. Одним из условий пересечения внешней границы Союза для иностранных граждан является наличие визы.

Особенность визового законодательства Европейского союза является то, что оно регулирует отношения, связанные с реализацией визовой политики, касающейся краткосрочных поездок на территорию Шенгенского пространства, а не всего Союза.

Визовое законодательство¹ находится в совместной компетенции государств – членов ЕС и относится к полномочиям Союза, у государств-членов отсутствуют полномочия по осуществлению самостоятельной визовой политики в отношении тех или иных третьих стран.

Направления правового регулирования визовой политики:

- правовое регулирование порядка и условий выдачи, продления и прекращения действия шенгенских виз;
- правовое регулирование визовых требований по отношению к гражданам третьих стран.

Виза (шенгенская виза) – разрешительный документ, выданный государством-членом с целью транзита или пребывания на территории государств-членов продолжительностью не более 90 дней в течение 180 дней с момента первого въезда, а также транзита через международный сектор аэропорта.

В соответствии с положениями ст. 77 ДФЕС Европейский парламент и Совет осуществляют руководство общей политикой в отношении виз и иных документов для краткосрочного пребывания.

Правовые акты Союза определяют режимы въезда иностранных граждан на территорию Шенгенского пространства (рис. 7.6).

¹ Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза 2016/399 от 13 июля 2009 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс) // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/2569191/>.

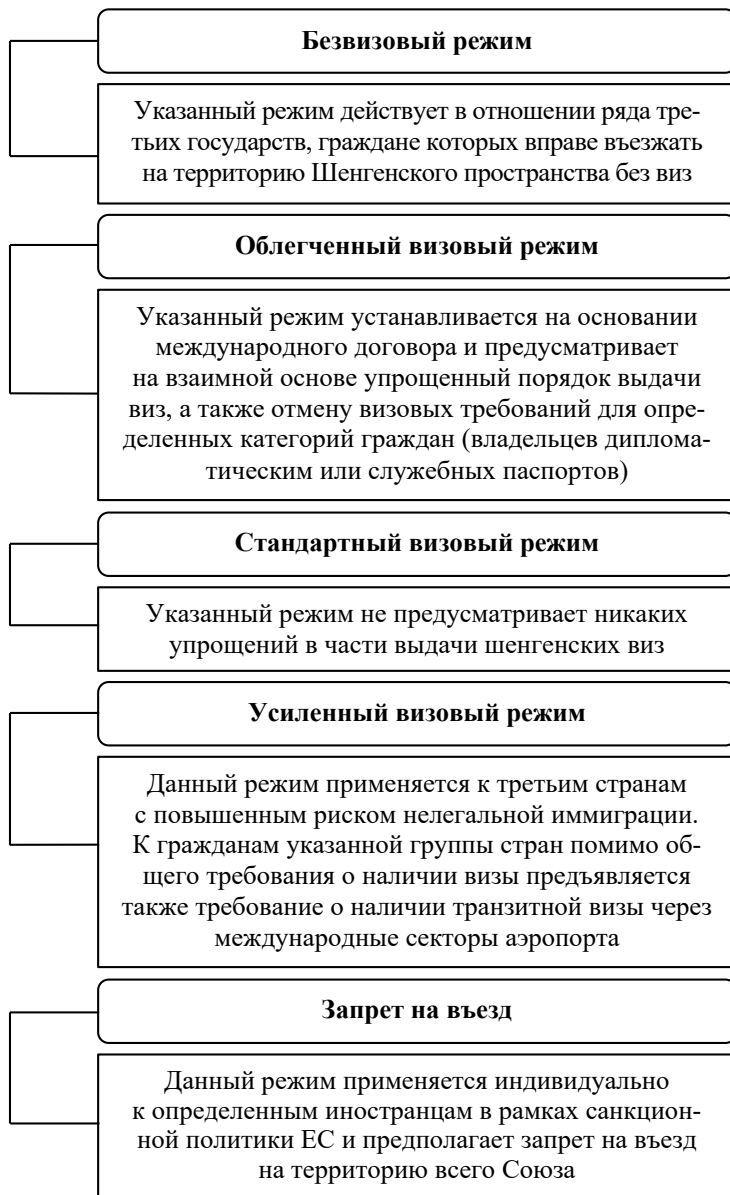


Рис. 7.6. Режимы въезда на территорию Шенгенского пространства

Граждане ряда государств, не входящих в ЕС, должны иметь визу при поездке в Шенгенскую зону. В Союзе согласно Регламенту 2018/1806, определен общий список государств, граждане которых должны иметь визу при пересечении внешних границ, и список стран, граждане которых освобождены от этого требования. Как правило, краткосрочная виза, выданная одним из государств Шенгенской зоны, дает ее владельцу право путешествовать по 26 государствам Шенгенской зоны на срок до 90 дней в течение любого 180-дневного периода. Визы для поездок, превышающих этот период, по-прежнему регулируются национальными процедурами.

На основе индивидуальной оценки списка безвизовых и требуемых для получения визы третьих стран Комиссия может предложить Европейскому парламенту и Совету решение об освобождении от виз. Комиссия проводит оценку на основе множества критериев, касающихся в том числе нелегальной иммиграции, государственной политики и безопасности, экономической выгоды, в частности с точки зрения туризма и внешней торговли, и внешних отношений ЕС с соответствующими третьими странами. За новыми решениями об освобождении от виз обычно следуют двусторонние переговоры по соглашению об отмене виз.

7.2.3. Правовое регулирование иммиграционной политики ЕС и политики по предоставлению убежища

Согласно положениям ч. 1 ст. 79 ДФЕС Союз развивает общую иммиграционную политику, которая стремится обеспечить на всех стадиях эффективное управление миграционными пото-

ками, справедливое обращение с гражданами третьих стран, законно проживающими в государствах-членах, а также предотвращение нелегальной иммиграции, торговли людьми и усиленную борьбу с ними. Сферы иммиграционной политики указаны в ч. 2 ст. 79 ДФЕС (рис. 7.7).

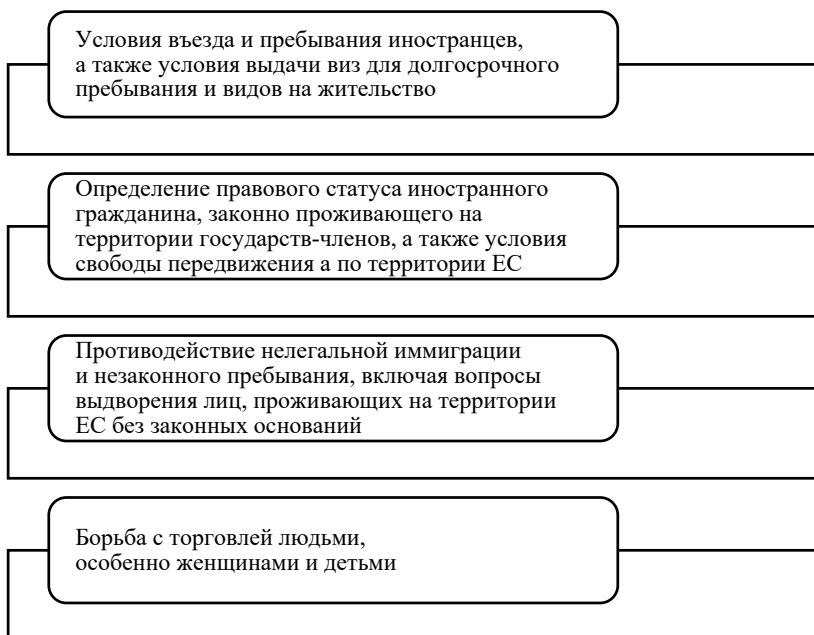


Рис. 7.7. Сферы иммиграционной политики

Таким образом, иммиграционная политика подразделяется на два направления: первое – регулирование легальной иммиграции, т. е. обеспечение эффективного управления иммиграционными потоками и интеграции иммигрантов в пространство Союза; второе – противодействие нелегальной миграции. Если говорить о первом направлении, то легальную миграцию подразделяют на две большие группы:

1. Экономическая миграция – миграция, связанная с осуществлением трудовой или иной экономической деятельности.

2. Неэкономическая миграция – гуманитарная, воссоединение с семьей, научно-образовательная миграция и т. д.

Второе направление представляет собой сотрудничество государств-членов по противодействию нелегальному въезду лиц и нелегальному пребыванию.

Общие вопросы въезда и проживания на территории ЕС иностранных граждан находятся в сфере регулирования директивы № 2003/109/ЕС «О статусе лиц, имеющих право на долгосрочное проживание» и директивы № 2011/98/ЕС «О едином разрешении». Чтобы получить статус лица, имеющего право на долгосрочное проживание, иностранный гражданин должен прожить в ЕС более пяти лет, иметь постоянный доход и медицинскую страховку. При соблюдении указанных условий иностранный гражданин имеет право подать заявление на получение вида на жительство. Срок действия этого документа составляет пять лет и подлежит автоматическому продлению.

Законодательство ЕС об убежище – система норм, направленных на обеспечение эффективного правового регулирования в государствах-членах процесса предоставления международной защиты.

Согласно положениям ч. 1 ст. 78 ДФЕС Союз развивает общую политику по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты, которая стремится предоставить адекватный статус любому гражданину третьей страны, нуждающемуся в международной защите, и обеспечить соблюдение принципа невысылки. Эта политика должна соответствовать Женевской конвенции от 28 июля 1951 г. и Протоколу от 31 января 1967 г. о статусе беженцев, а также другим уместным международным договорам.

Убежище является основополагающим правом и международным обязательством государств, как это признано в Женевской конвенции. В ЕС государства-члены разделяют одни и те же фундаментальные ценности и совместный подход к обеспечению высоких стандартов защиты беженцев. Государства – члены ЕС несут общую ответственность за достойный прием лиц, ищущих убежища, обеспечивая справедливое обращение с ними и рассмотрение их дел в соответствии с едиными стандартами. Это гарантирует, что независимо от того, куда подаст заявку заявитель, результат будет одинаковым. Процедуры должны быть справедливыми, эффективными на всей территории ЕС и невосприимчивыми к злоупотреблениям. Действующее законодательство Союза обозначает виды международной защиты (рис. 7.8).

Убежище	Субсидиарная защита	Временная защита
Предоставляется иностранному гражданину или лицу без гражданства в том случае, если указанное лицо в достаточной степени обосновало то, что оно может быть подвергнуто преследованию в своей стране по признаку расы, религии, национальности, политических взглядов или членства в определенных социальных группах	Предоставляется в тех случаях, когда ходатайствующее лицо не подпадает под признаки беженца, однако в случае его возвращения на Родину оно может столкнуться с реальным риском причинения ему серьезного вреда	Представляет собой особый вид международной защиты, применяемый в случае массового прибытия на территорию ЕС перемещенных лиц (вынужденных переселенцев)

Рис. 7.8. Виды международной защиты

Задача законодательства ЕС об убежище состоит в том, чтобы, в условиях отсутствия контроля на внутренних границах создать эффективную систему взаимодействия государств-членов, в том числе по вопросам распределения ответственности за прием беженцев.

В 2021 г. в Союзе учреждено Агентство по предоставлению убежища, что имеет решающее значение для укрепления европейской системы предоставления убежища, чтобы гарантировать, что решения о предоставлении убежища принимаются быстро и справедливо, с одинаковым высоким качеством во всей Европе, сближая системы предоставления убежища государств-членов друг с другом.

§ 7.3. Правовое регулирование пространства внутренней безопасности

Под безопасностью в Европейском Союзе понимается состояние защищенности общества, личности, государств-членов и всего Союза. В зависимости от источника угрозы безопасность подразделяют на внутреннюю и внешнюю (рис. 7.9).

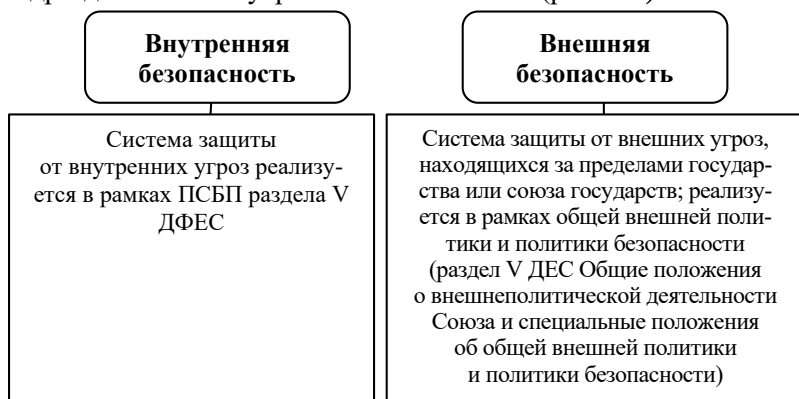


Рис. 7.9. Внутренняя и внешняя безопасность

Обеспечение внутренней безопасности достигается посредством правоохранительной деятельности, которая направлена на противодействие преступности (терроризму, организованной преступности, киберпреступности, экстремизму, торговле людьми, незаконному обороту наркотических и психотропных веществ, преступлениям в сфере высоких технологий и др.), расследование преступлений и привлечение лиц виновных к ответственности. Деятельность по обеспечению внутренней безопасности находится в исключительной компетенции государств-членов. Союз же должен обеспечить эффективный механизм сотрудничества в указанной области. Предотвращение преступности является той областью, в которой Союз не устанавливает единые правила. Сотрудничество по обеспечению внутренней безопасности включает три области сотрудничества (рис. 7.10).

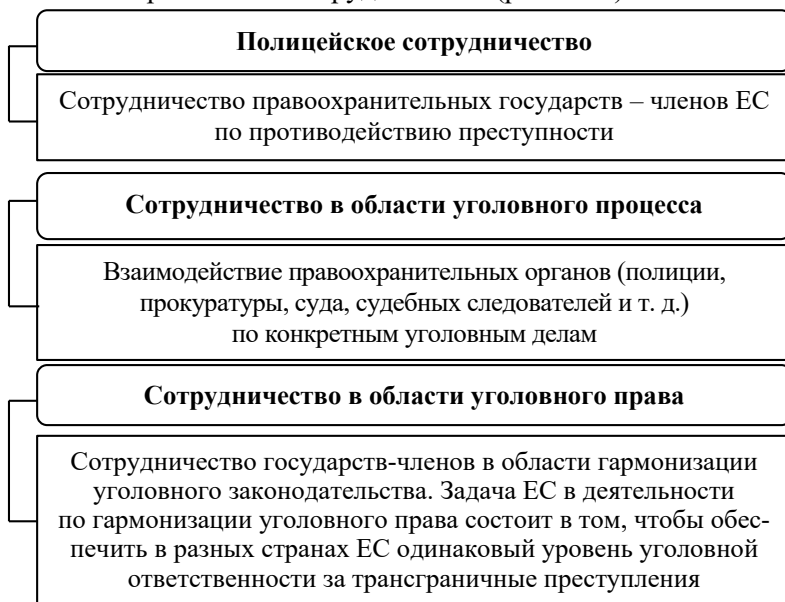


Рис. 7.10. Области сотрудничества по обеспечению внутренней безопасности

§ 7.4. Правовое регулирование пространства правосудия

В соответствии с ч. 4 ст. 67 ДФЕС Союз облегчает доступ к правосудию, в частности с помощью принципа взаимного признания судебных и внесудебных решений по гражданским делам. В соответствии с положениями ст.ст. 82–83 ДФЕС судебное сотрудничество по уголовным делам основано в Союзе на принципе взаимного признания приговоров и судебных решений и включает в себя сближение законодательных и регламентарных положений государств-членов в следующих сферах: установления правил и процедур с целью обеспечить признание во всем Союзе любых форм приговоров и судебных решений; предотвращения и разрешения конфликтов юрисдикций между государствами-членами; поддержки обучения судейского корпуса и судебного персонала; облегчения сотрудничества между судебными или эквивалентными органами государств-членов в рамках уголовного преследования и исполнения решений. Принцип взаимного признания судебных решений реализуется в следующих случаях (рис. 7.11).

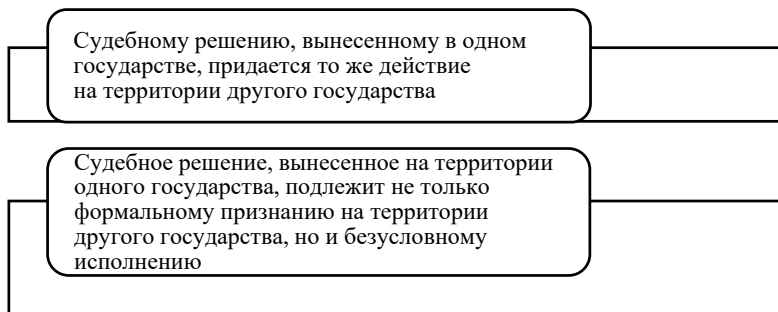


Рис. 7.11. Принцип взаимного признания судебных решений

Принцип взаимного признания судебных решений в рамках Союза заключается в расширении действия судебных актов судов

государств-членов в пространстве (подразумеваемая обязательность судебных решений на территории Союза) без осуществления дополнительных процедур. Союз отталкивается от того, что государства-члены соблюдают на государственной территории принципы, а также нормы первичного и вторичного права Союза, соответственно, не может быть сомнений в объективности и обоснованности принимаемых решений национальным судом государства-члена.

Правовое сотрудничество осуществляется по уголовным и гражданским делам. Международная правовая помощь по уголовным делам выступает составным компонентом правовой помощи в комплексе мер, предпринимаемых для реализации межгосударственного сотрудничества, охватывая также ряд иных дел, нуждающихся в оказании правовой помощи, такие как гражданские, семейные, трудовые и т. д.

Сотрудничество по уголовным делам регулируется главой 4 раздела V ДФЕС. В 2002 г. с целью координации ведомств прокуратуры государств – членов Союза по противодействию преступности было учреждено Агентство Европейского союза, занимающееся судебным сотрудничеством по уголовным делам, – Евроюст.

Согласно положениям ст. 85 ДФЕС назначением Евроюста является поддержка и усиление координации и сотрудничества национальных органов, ответственных за проведение расследований и уголовного преследования по фактам тяжкой преступности, которая затрагивает два или большее число государств-членов либо требует проведения уголовного преследования на общих началах – исходя из операций, осуществляемых органами государств-членов и Европолом, и на базе предоставляемой ими информации.

Кроме того, в реализации положений ст. 86 ДФЕС создана Европейская прокуратура, которая наделена полномочиями по расследованию, судебному преследованию и привлечению

к ответственности лиц, совершивших преступления против финансовых интересов Союза.

Особое место в системе мер, направленных на реализацию принципа взаимного признания судебных решений занимает институт европейских ордеров¹. Европейский ордер – принятое национальным судом решение, которое подлежит применению на территории всего Союза. Различают три вида ордеров (рис. 7.12).

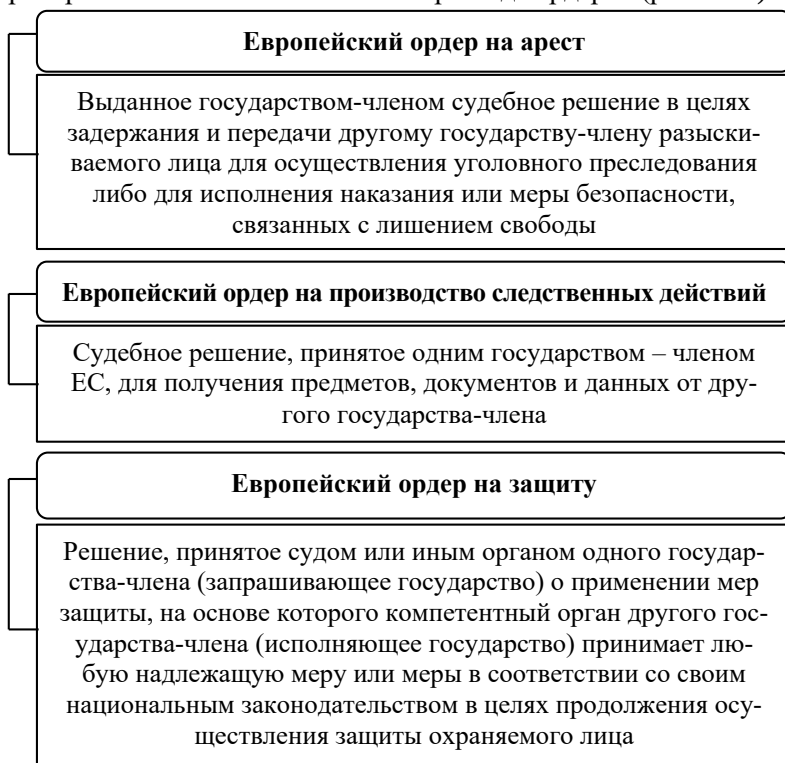


Рис. 7.12. Виды европейских ордеров

¹ Рамочное решение Совета Европейского союза 2002/584/ПВД от 13 июня 2002 г. о европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами // НПП «Гарант-сервис». URL: <https://base.garant.ru/2568277/>.

ГЛАВА 8. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В ЕС

Цели изучения материала:

1. Формирование представлений об этапах становления полицейского сотрудничества в рамках ЕС.
2. Определение основной цели создания Европола, его задач и функций, форм и направлений деятельности.
3. Выявление закономерностей и особенностей взаимодействия Европола с Российской Федерацией.

Изучив материал, необходимо акцентировать внимание на следующих понятиях: уголовная политика ЕС, полицейское сотрудничество государств – членов ЕС, транснациональная организованная преступность, преступления международного характера, Европол, информационные сети Европола и базы данных, Международная полицейская организация, взаимная правовая помощь по уголовным делам, Российский национальный контактный пункт при МВД России.

Вопросы для самоконтроля после изучения темы:

1. Предмет общей уголовной политики ЕС, ее основные направления.
2. Европол: история создания, правовые основы функционирования и направления деятельности.
3. Основные направления полицейского сотрудничества по уголовным делам.

§ 8.1. Общая уголовная политика ЕС

Процессы интеграции в Европейском союзе не только открывали новые возможности для экономического развития, различных общественных проблем, в том числе способствовали росту организованной транснациональной преступности.

На современном этапе уголовная политика Союза является одним из элементов пространства свободы, безопасности и правосудия (при этом отметим, что термин уголовная политика не закреплён в учредительных договорах). В соответствии с положениями ст. 2 Маастрихтского договора Союз принимает меры по противодействию преступности. Данное положение конкретизирует ст. 67 ДФЕС, согласно которой Союз обеспечивает высокий уровень безопасности с помощью мер, направленных на предотвращение преступности, мер по обеспечению координации сотрудничества полицейских, судебных и других компетентных органов, а также путем взаимного признания решений по уголовным делам и, если необходимо, путем сближения уголовных законодательств.

На протяжении уже нескольких десятков лет транснациональная преступность представляет всевозрастающую опасность для безопасности государств. В ч. 2 ст. 3 Конвенции Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности 2000 г. дается общее понятие транснационального преступления, как преступления покушающегося на интересы более, чем одного государства. По общепринятым правилам, к данной группе преступлений относятся: незаконный оборот оружия; незаконный оборот контрафактной медицинской продукции; торговля людьми; незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ; терроризм и финансирование

терроризма; экстремизм; хищение культурных ценностей; преступления против половой неприкосновенности детей, а также иные тяжкие преступления. Эффективное противодействие транснациональной преступности требует единых подходов и участия в этой работе всех заинтересованных государств-членов. Необходимым условием здесь является постоянное совершенствование механизмов сотрудничества правоохранительных органов государств-членов.

Несмотря на предпринимаемые союзом усилия, ущерб от транснациональной преступности по-прежнему остается весьма ощутимым. Преступные сообщества последовательны в своем стремлении охватить мировую экономику и галопирующими темпами развивающиеся информационные технологии. В связи с развитием информационных технологий стремительно эволюционирует киберпреступность. Тревожной тенденцией является сращивание организованных преступных группировок с террористическими организациями. Международный трансграничный характер приобрели и традиционные имущественные преступления: хищения и разбойные нападения. Часто за ними стоят организованные преступные группы, которые перемещаются между государствами после совершения серии преступлений, используя в своих целях преимущества либерализации визовых режимов. Серьезная общественная угроза исходит от распространения контрафактной продукции, в первую очередь лекарственных средств и медицинской продукции. Все это далеко не исчерпывающий перечень разновидностей транснациональной преступности, которая угрожает безопасности общества, государств и всего мирового сообщества.

Европол – международная правоохранительная организация, являющаяся специализированным органом Европейского союза, координирующая оперативно-разыскную деятельность полиции

и других компетентных органов государств – членов ЕС, сбор, анализ и обмен информацией о преступлениях и лицах, причастных к их совершению, перечень которых определен государствами – членами ЕС.

Одной из основных задач, которая стоит перед Европейским сообществом является задача по противодействию преступным вызовам и угрозам. Международных характер этих явлений требует скоординированного взаимодействия правоохранительных органов государств Европейского союза. В настоящее время Европол является правоохранительной организацией, обеспечивающей скоординированное полицейское сотрудничество государств-членов.

§ 8.2. Европол: история создания, правовые основы функционирования и направления деятельности

В соответствии с положениями ст. 87 ДФЕС Европейский союз развивает полицейское сотрудничество, в котором принимают участие компетентные органы государств-членов, в том числе полицейские, таможенные и иные службы по вопросам предотвращения или выявления уголовных правонарушений и проводимых по ним расследований. Координатором такого сотрудничества выступает Европол.

Европол берет свое начало в группе TREVI, форуме сотрудничества в области внутренней безопасности, созданном министрами внутренних дел и юстиции Европейского сообщества в 1976 г. Сначала группа TREVI сосредоточила свои усилия на противодействии международному терроризму, но вскоре охватывала и другие области трансграничной преступности внутри Сообщества. На Европейском саммите в Люксембурге

в 1991 г. канцлер Германии призвал к созданию европейского полицейского агентства, аналогичного Федеральному бюро расследований (ФБР), тем самым обеспечить координацию полицейского сотрудничества по всей Европе. Идея Люксембургского саммита получила дальнейшее развитие на Европейском совете в Маастрихте в декабре 1991 г., на встрече по разработке Маастрихтского договора. Европейский совет согласился создать Европейское полицейское управление, первоначальная функция которого будет заключаться в организации обмена информацией о наркотических средствах.

В 1992 г. подписан Маастрихтский договор, где Декларация о полицейском сотрудничестве стала заключительным актом.

В 1993 г. учрежден Европейский отдел по наркотикам, в чьи функции входило также противодействие терроризму, нелегальной миграции и другим преступлениям. Поскольку в тот период времени Европейский союз не обладал полномочиями издавать нормативные правовые акты в уголовно-правовой сфере в 1995 г. государства-члены заключили специальный международный договор – Конвенцию «О создании Европейского полицейского ведомства». В 2009 г. Конвенция была заменена одноименным нормативным актом Совета Европейского союза – Решением Совета от 6 апреля 2009 г. «О создании Европейского полицейского ведомства (Европол)», согласно которому Европол полностью интегрирован в организационный механизм Европейского союза, как следствие финансируется уже не за счет взносов государств-членов, а непосредственно из общего бюджета ЕС.

Цель Европола – поддержка и усиление деятельности компетентных органов государств-членов и их взаимного сотрудничества в предотвращении организованной преступности, терроризма и других тяжких форм преступности, затрагивающих два

или большее число государств-членов, а также борьба с организованной преступностью.

Основные задачи Европола состоят:

- в координации работы национальных служб и ведомств в борьбе с транснациональной организованной преступностью;
- улучшении информационного обмена между национальными полицейскими службам.

Крупномасштабные преступные и террористические сети представляют значительную угрозу для внутренней безопасности Европейского союза, а также для безопасности его населения. Наибольшие угрозы исходят от терроризма; незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ; отмывания доходов, полученных преступным путем; организованного мошенничества; подделки евро; торговли людьми. Указанные преступления находятся в зоне пристального внимания Европола и основные усилия государств-членов сосредоточены именно на противодействии указанным преступлениям.

Для того, чтобы было возможно отнести уголовное дело к компетенции Европола, преступление должно быть совершено организованной преступной группой, или затрагивать интересы двух или более государств-членов, или должна иметь место ситуация, когда проведение расследования невозможно силами одного государства.

Начиная с различных оценок угроз и заканчивая сбором разведанных и оперативной деятельности, Европол располагает инструментами и ресурсами, необходимыми для того, чтобы внести свой вклад в обеспечение безопасности Европы.

Информационные базы данных являются лишь одним из компонентов предложений Европола государствам-членам. Международные преступные и террористические группы используют новейшие технологии. Поэтому Европол должен быть

в равной степени гибким и инновационным, обеспечивать, чтобы в его распоряжении всегда были самые современные инструменты и методы, включая базы данных и каналы связи, которые предлагают быстрые и безопасные средства для хранения, поиска, визуализации, анализа информации.

Все базы данных и сервисы Европола доступны сотрудникам и властям государств-членов круглосуточно. Кроме того, по запросу государства-члена организация направляет экспертов и предоставляет услуги через мобильный офис.

Оперативная координация все чаще признается государствами – членами ЕС в качестве меры, наиболее желательной и полезной, особенно в крупномасштабных операциях с участием нескольких государств.

Обмен информацией в рамках Европола осуществляется посредством сетевого приложения для безопасного обмена информацией (SIENA), информационной системы (EIS), а также платформы Европола для экспертов (EPE).

SIENA – это современная платформа, которая отвечает коммуникационным потребностям правоохранительных органов ЕС. Платформа обеспечивает быстрый и удобный обмен оперативной и стратегической информацией, связанной с преступностью: среди сотрудников Европола по связям, аналитиков и экспертов, а также с третьими сторонами, с которыми у Европола есть соглашения о сотрудничестве.

EIS – это центральная база данных Европола по криминальной информации и разведанным. Она охватывает все области преступности, предусмотренные мандатом Европола, включая терроризм.

Запущенный в 2005 г. и доступный на 22 языках EIS содержит информацию о серьезных международных преступлениях,

подозреваемых и осужденных лицах, преступных структурах, преступлениях и средствах, используемых для их совершения.

ЕРЕ – это безопасная веб-платформа для совместной работы специалистов в различных областях правоохранительной деятельности.

Информационная система Европола включает указанные ниже данные (рис. 8.1).

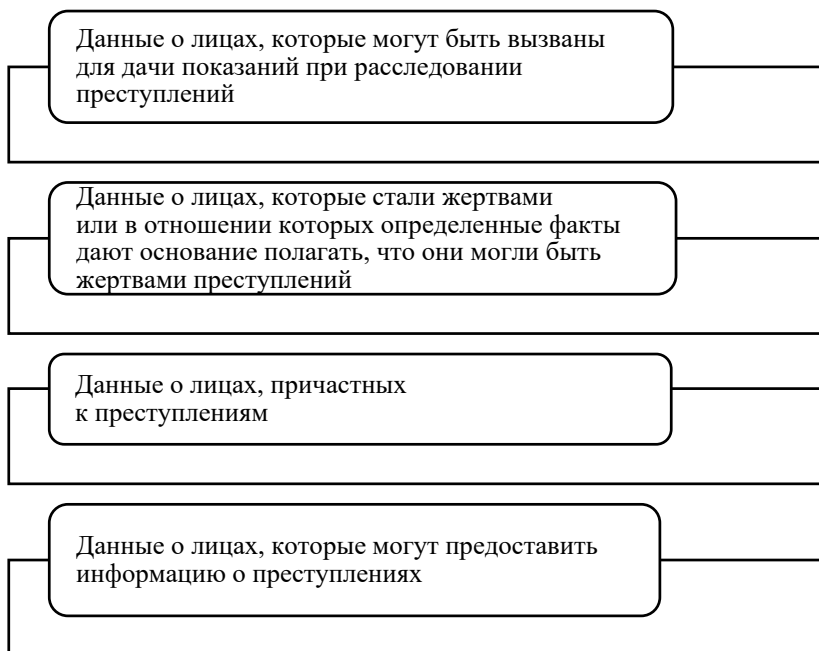


Рис. 8.1. Данные в информационной системе Европола

Европол развивается и растет с момента своего создания из небольшой группы, помогающей государствам-членам в расследованиях, в основном связанных с незаконным оборотом наркотиков, в настоящее время это агентство ЕС по сотрудничеству правоохранительных органов, вносящее непосредственный

вклад в европейскую повестку дня в области безопасности, работая с государствами-членами и для них в борьбе со всеми формами серьезной организованной преступности, киберпреступности и терроризма.

§ 8.3. Сотрудничество Европола и Российской Федерации

Как уже отмечалось, Европол осуществляет свои полномочия в территориальных рамках Европейского союза, однако в качестве учреждения с правами юридического лица Европол уполномочен устанавливать сотрудничество и с не входящими в Союз государствами, и с международными организациями и учреждениями, включая Интерпол.

Таким образом, Европол осуществляет взаимодействие на двух уровнях: внешнем и внутреннем. Внутреннее сотрудничество осуществляется с государствами-членами, институтами и агентствами ЕС. Ближайшими партнерами являются правоохранительные органы государств – членов Европейского союза, в каждом из которых есть назначенное Национальное подразделение Европола, которое служит связующим звеном между органами власти этого государства и ведомством. Европол сотрудничает с рядом институтов и агентств ЕС на основе соглашений о сотрудничестве.

Партнерские отношения и внешние соглашения Европола принимают различные формы в зависимости от отношений агентства с соответствующей страной. Существует два типа договоров, которые Европол заключает с третьими странами: оперативные и стратегические. Хотя оба типа соглашений направлены на укрепление сотрудничества между Европолом

и соответствующим государством, существует одно существенное различие: стратегические соглашения ограничиваются обменом общими разведданными, а также стратегической и технической информацией, в то время как оперативные соглашения допускают обмен информацией, включая персональные данные.

В целях осуществления сотрудничества в соответствии с Соглашением о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией 2003 г., которое является стратегическим (переговоры по оперативному соглашению о сотрудничестве были начаты в 2010 г. и приостановлены в 2014 г. после вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации и последующего за этим событием режима санкций Европейского союза в отношении Российской Федерации), Россия определила ответственные за выполнение договора органы, в компетенцию которых входит предотвращение и борьба с преступлениями, в том числе центральный компетентный орган – Министерство внутренних дел Российской Федерации. Непосредственные функции по информационному обмену, координации оперативных мероприятий, организации совместных конференций, семинаров и совещаний осуществляет входящий в его структуру Российский национальный контактный пункт (далее – РНКП) по взаимодействию с Европолом. Функции РНКП состоят в следующем:

1. Обеспечение приема, обработки и направления в подразделения МВД России запросов, ответов на запросы компетентных органов Российской Федерации и иной информации, поступающей из Европола.

2. Направление запросов, ответов на запросы Европола, иной информации, полученных в установленном порядке от компетентных органов Российской Федерации, подразделений МВД России, в Европол.

3. Обеспечение соблюдения установленного порядка обращения с конфиденциальной информацией, содержащейся в поступающих из Европола и компетентных органов Российской Федерации, подразделений МВД России документах; принятие мер, исключающих возможность несанкционированной передачи этой информации юридическим и физическим лицам, которым она не предназначена.

4. Формирование в установленном порядке документальных и информационно-справочных массивов, в том числе собственных баз данных, по вопросам, касающимся сотрудничества с Европоллом, (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, связанных с незаконной миграцией, торговлей людьми.

ГЛАВА 9. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ

Цели изучения материала:

1. Определение и уяснение целей внешней политики ЕС в соответствии с учредительными договорами.
2. Определение форм и содержания мероприятий, проводимых ЕС на международной арене.
3. Определение правовых основ и содержания отношений ЕС с третьими странами
4. Формирование представлений о современной европейской политике в сфере безопасности и обороны.

Изучив материал, необходимо акцентировать внимание на следующих понятиях: общая внешняя политика и политика безопасности ЕС, международная правосубъектность, международные соглашения ЕС, меры содействия, международные санкции, сотрудничество, партнерство, ассоциация, безопасность ЕС, оборона.

Вопросы для самоконтроля после изучения темы:

1. Основные направления и цели внешней политики ЕС.
2. Основное содержание и характеристики совместных с третьими странами мероприятий на международной арене.
3. Односторонние мероприятия ЕС на международной арене.
4. Правовые основы отношений ЕС с третьими странами.
5. Правовые формы отношений ЕС с третьими странами.
6. Европейская политика добрососедства.

§ 9.1. Понятие, направления и цели внешней политики ЕС

Лиссабонский договор впервые закрепил международную правосубъектность Европейского союза, тем самым предоставив ему самостоятельно осуществлять права и нести обязанности на международной арене в области внешней политики (рис. 9.1). Вид мероприятия определяется в зависимости от того, осуществляются ли они вместе с другими субъектами международного права (совместные) или самостоятельно ЕС (односторонние).

Договор предоставил Союзу статус юридического лица и институциональную структуру для его внешней службы: введена должность Высокого представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности, создана Европейская служба внешних действий.

Согласно ст. 27 ДЕС Высокий представитель осуществляет представительскую функцию Союза на международной арене.

Совместные	Односторонние
Заключение международных соглашений	Определение стратегических интересов и целей ЕС
Участие в деятельности международных конференций и международных организаций	Меры содействия: гуманитарная помощь, гуманитарные миротворческие миссии
Дипломатические отношения с третьими странами	Законодательные мероприятия
	Международные санкции

Рис. 9.1. Мероприятия ЕС на международной арене

Согласно п. 5 ст. 5 ДЕС при осуществлении международного сотрудничества Союз утверждает и продвигает свои ценности и интересы и содействует защите своих граждан. Он 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 соблюдению принципов Устава Организации Объединенных Наций. Согласно положениям ст. 24 ДЕС компетенция Союза по вопросам общей внешней политики и политики безопасности охватывает все сферы внешней политики, а также весь комплекс вопросов, относящихся к безопасности Союза, включая поступательную разработку общей оборонной политики, которая может привести к общей обороне. Общая внешняя политика и политика обороны относится, таким образом, к совместной компетенции Союза и государств-членов. Учредительные договоры делают различия между отношениями Союза с третьими странами в зависимости от их уровня развития (зависимые страны, развивающиеся и развитые страны). Сотрудничество, партнерство и ассоциация являются правовыми формами отношений между Союзом и третьими странами. При этом соглашения о сотрудничестве Союз может заключать с любыми государствами при условии, что они не содержат интеграционных целей. Соглашения о партнерстве предполагают интеграционные цели и особый преференциальный режим в ряде сфер сотрудничества. Соглашения об ассоциации также предусматривают интеграционные цели, но уже вплоть до вступления государства в Европейский союз.

§ 9.2. Правовой и институциональный механизмы европейской политики безопасности и обороны

Таблица 9.1

Этапы становления безопасности и обороны ЕС	
Первый этап – 1947–1970 гг.	В послевоенный период было несколько недолговечных или неудачных инициатив по европейской оборонной интеграции, направленных на защиту от потенциальной советской или немецкой агрессии: 1947 г. – создан Оборонительный союз между Францией и Великобританией; 1948 г. – заключен Брюссельский пакт и образован Западный союз (также называемый Организацией Брюссельского договора); 1950 г. – попытка создания Европейского оборонного сообщества согласно плану Плевена
Второй этап – 1970–1992 гг.	В 1970 г. Европейское политическое сотрудничество обеспечило первоначальную координацию внешней политики Европейских сообществ. В области военного строительства действовал механизм трансатлантического сотрудничества в рамках НАТО при главенствующей роли США
Третий этап – 1993 г. – наст. вр.	В 1992 г. в Маастрихтский договор была включена специальная статья, посвященная оборонной политике, которая была пересмотрена ревизионными Амстердамским и Ницким договорами. В 1996 г. НАТО согласовало разработку стратегии Европейской идентичности в области безопасности и обороны. С 1998 г. начались автономные действия ЕС по урегулированию международных кризисов. В 2003 г. ЕС развернул свои первые миссии по ОПБО и принял Европейскую стратегию безопасности, определяющую общие угрозы и цели. Лиссабонским договором была введен самостоятельный отдел 2 раздела V ДЕС Положения об общей политике безопасности и обороны

Для реализации оборонной политики ЕС в 1999 г. был создан воинский контингент, представленный Еврокорпусом (созданы

на межправительственном уровне и предоставлены в распоряжение ЕС) и боевыми группами Союза (созданы на уровне ЕС). В Союзе насчитывается 18 боевых групп, состоящих из 1 500 военнослужащих, которые усилены элементами боевой поддержки. Европейский корпус – это армейский корпус, штаб-квартира которого насчитывает около 1 000 солдат

Европейское оборонное агентство было создано в соответствии с Совместным решением Совета Министров в 2004 г. для поддержки государств-членов и Совета в их усилиях по повышению обороноспособности Европы в области управления кризисными ситуациями и для поддержания Европейской политики безопасности и обороны.

Европейское оборонное агентство выполняет три основные задачи: поддержка развития оборонного потенциала и военного сотрудничества между государствами – членами Европейского союза; стимулирование оборонных исследований и технологий и укрепление европейской оборонной промышленности.

В 2016 г. был создан Европейский медицинский корпус – группа реагирования на чрезвычайные ситуации для борьбы со вспышками эпидемических заболеваний в любой точке мира. Корпус состоит из медицинских бригад, групп общественного здравоохранения, мобильных лабораторий биобезопасности, возможностей медицинской эвакуации, экспертов в области общественного здравоохранения и оценки и координации, а также технической и логистической поддержки. Любое государство, нуждающееся в помощи, может обратиться с запросом в Координационный центр реагирования на чрезвычайные ситуации, входящий в состав Департамента гуманитарной помощи и гражданской защиты Европейской комиссии.

В рамках Постоянного структурированного сотрудничества (PESCO) создано также Европейское медицинское командование – запланированный медицинский командный центр для поддержки миссий ЕС, который предоставляет постоянный медицинский потенциал для поддержки операций за рубежом, включая медицинские ресурсы и быстро развертываемую медицинскую целевую группу, а также средства для медицинской эвакуации, сортировки и реанимации, лечения и содержания пациентов до тех пор, пока они не смогут вернуться к работе.

В 2016 г. в рамках Европейского союза разработана Глобальная стратегия ЕС по внешней политике и политике безопасности, пришедшая на смену Европейской стратегии безопасности 2003 г. Цель Глобальной стратегии состоит в обеспечении широких стратегических рамок, в рамках которых ЕС смог бы четко и последовательно понимать и решать современные международные проблемы, опираясь на широкий спектр инструментов и механизмов, имеющихся в его распоряжении. Глобальная стратегия ЕС определяет следующие приоритеты внешней политики:

1) обеспечение безопасности Европейского союза – развитие Европейского плана действий в области обороны и реализация Совместной декларации ЕС и Североатлантического альянса, укрепление сотрудничества НАТО – ЕС;

2) повышение устойчивости – совершенствование механизмов реагирования на конфликты и кризисы, в том числе происходящие на территории Ближнего Востока, Средней Азии и Африки;

3) сотрудничество государств-членов и институтов Союза во вопросам внутренних и внешних связей;

4) дальнейшее развитие всех областей внутренней и внешней политики согласно положениям Глобальной стратегии;

5) развитие общественной дипломатии – сотрудничество в рамках таких инициатив, как Erasmus+, Horizont.

В настоящее время развитие европейской политики безопасности и обороны осуществляется по следующим направлениям:

1. Операции по урегулированию кризисов на международной арене – миссии, в соответствии с положениями ст. 43 ДЕС, которые проводит Союз, включающие совместные операции по разоружению; гуманитарные миссии и миссии по эвакуации; миссии, связанные с предоставлением советов и содействия в военной сфере; миссии по предотвращению конфликтов и поддержанию мира; миссии боевых подразделений по урегулированию кризисов, в том числе миссии по восстановлению мира и стабилизационные операции по окончании конфликтов. Все эти миссии могут содействовать борьбе с терроризмом, в том числе путем оказания поддержки третьим странам в борьбе с терроризмом на их территории. Европейский союз проводит гражданские миссии: миссия по наращиванию потенциала, военная консультативная миссия, миссия по авиационной безопасности, миссия по обеспечению верховенства права, миссия в поддержку реформы сектора безопасности, комплексная миссия по обеспечению верховенства права, миссия по предоставлению консультаций и помощи в проведении реформы сектора безопасности, миссия по наблюдению, консультативная миссия, полицейская миссия, миссия по оказанию пограничной помощи, консультативная группа полиции – и военные операции.

2. Создание общей обороны – в декабре 2017 г. Совет учредил Постоянное структурированное сотрудничество. PESCO – это основа и процесс углубления оборонного сотрудничества между теми государствами – членами ЕС, которые способны и желают принять в нем участие. Государства-члены, присоединившиеся к PESCO, взяли на себя обязательства инвестировать, планировать, развивать и эксплуатировать оборонные возможно-

сти сообща в контексте ЕС. Считается, что этот совместный подход к устранению пробелов в потенциале и укреплению сотрудничества приведет к увеличению расходов на оборону и совместным инвестициям, согласованным требованиям, скоординированному использованию возможностей, повышению оперативной готовности, совместимости, гибкости и возможности развертывания сил для национальных и многонациональных (ЕС, НАТО, ООН и т. д.) миссий и операций, а также для создания и реализации потенциала и оперативных проектов.

3. Развитие военных потенциалов и военно-техническое сотрудничество государств-членов – например, немецкий/голландский корпус – многонациональное формирование, состоящее из подразделений голландской и немецкой армий, многонациональный северо-восточный корпус, многонациональный корпус, созданный на основе соглашения датско-германо-польского корпуса, силы Европейской жандармерии.

4. Образовательная, научно-исследовательская и разведывательная деятельность – ключевым событием в наборе инструментов внешней политики обороны стало официальное открытие Европейского фонда обороны, который начал функционировать 1 января 2021 г. Фонд, которому предшествовали две программы-предшественники – Подготовительные мероприятия по оборонным исследованиям и Европейская программа развития оборонной промышленности – поддерживает сотрудничество в области обороны между компаниями и между странами ЕС в целях содействия инновациям и разработки современных оборонных технологий и продуктов. Таким образом, Фонд призван координировать, дополнять и расширять национальные инвестиции в оборону.

ГЛАВА 10. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ЕС

Цели изучения материала:

1. Формирований представлений о развитии и современном состоянии сотрудничества ЕС с Российской Федерацией.
2. Анализ правового регулирования отношений ЕС с Российской Федерацией.

Изучив материал, необходимо акцентировать внимание на следующих понятиях: система правового регулирования отношений между Российской Федерацией и ЕС, дорожная карта, Секторальные соглашения Российская Федерация – ЕС, санкции.

Вопросы для самоконтроля после изучения темы:

1. История развития правового регулирования сотрудничества между Российской Федерацией и ЕС.
2. Система правового регулирования отношений между Российской Федерацией и ЕС. Секторальные соглашения Российская Федерация – ЕС.
3. Современное состояние сотрудничества Российской Федерации с ЕС.

§ 10.1. История становления и правовое регулирование сотрудничества между Российской Федерацией и ЕС

Отправной точкой в развитии отношений сотрудничества можно считать подписание еще в 1988 г. Совместной декларации

об установлении официальных отношений между Советом экономической взаимопомощи и ЕЭС. Позже, в 1989 г. было подписано Соглашение СССР с Евратомом и ЕЭС о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве. Реализации Декларации и Соглашения не произошло ввиду исчезновения СССР как субъекта международного права. Российская Федерация была признана правопреемником СССР и отношения с уже ЕС начала с подписания в 1994 г. Соглашения о сотрудничестве и партнерстве. Положения Соглашения касаются вопросов экономического взаимодействия и носят рамочный характер, что предполагает заключение специальных отраслевых соглашений по определенным направлениям взаимодействия. Положения данного Соглашения получили в дальнейшем развитие (рис. 10.1).



Рис. 10.1. Развитие Соглашения о партнерстве и сотрудничестве Российской Федерации и ЕС

Позже были заключены так называемые Секторальные соглашения в следующих областях: организационные и финансовые вопросы, торговля, окружающая среда и использование биологических ресурсов, противодействие преступности, внешней безопасности, а также науки и технологии (рис. 10.2–10.5).

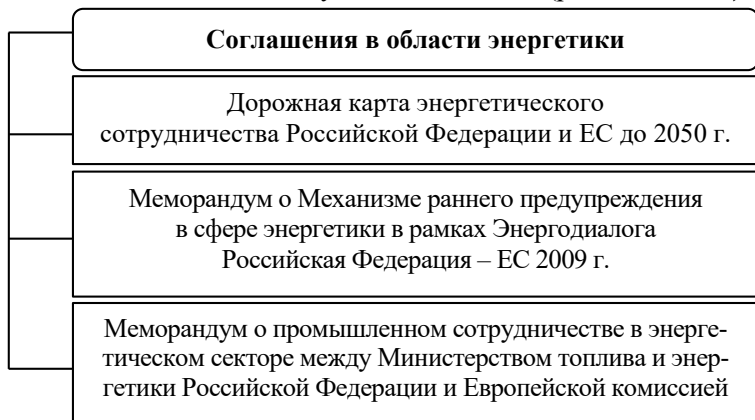


Рис. 10.2. Секторальные соглашения в области энергетики

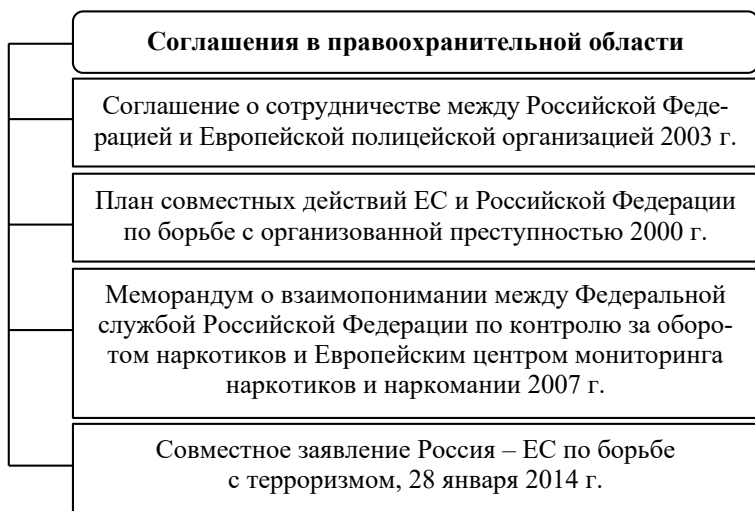


Рис. 10.3. Секторальные соглашения в правоохранительной деятельности

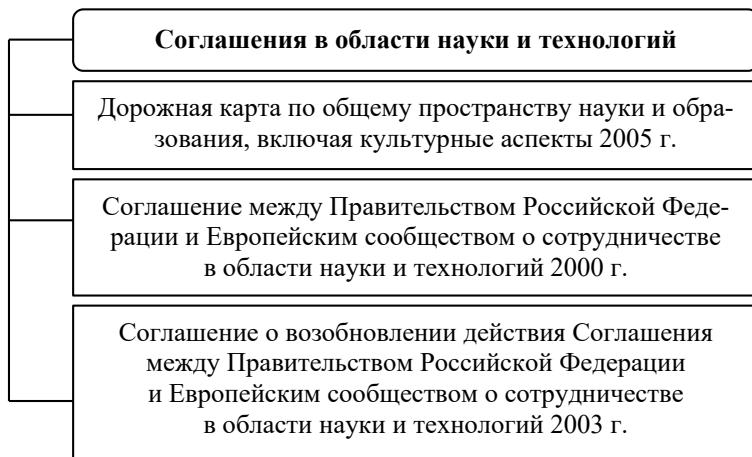


Рис. 10.4. Секторальные соглашения в области науки и технологий

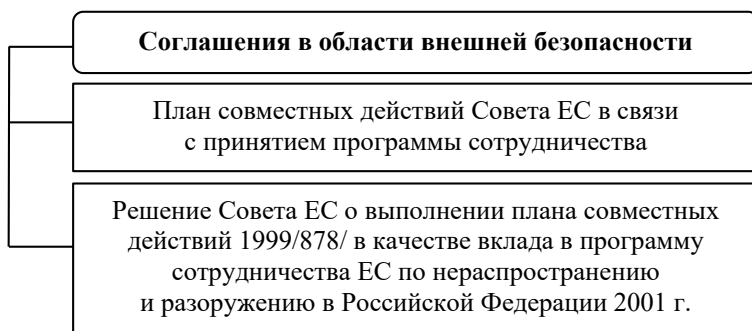


Рис. 10.5. Секторальные соглашения в области внешней безопасности

В середине 2000 г. между сторонами было достигнуто соглашение и проведено несколько раундов переговоров о заключении нового договора, положения которого были бы направлены на развитие отношений в экономической и политической областях. Однако после присоединения Крыма к Российской Федерации, факт которого был квалифицирован Европейским союзом

как аннексия со стороны Российской Федерации, и введения Союзом четырех пакетов санкций в отношении Российской Федерации все переговоры были приостановлены.

§ 10.2. Современное состояние сотрудничества Российской Федерации и ЕС

В настоящее время европейский континент столкнулся с беспрецедентным кризисом доверия. В Европе создаются новые разделительные линии, которые продвигаются все дальше на Восток.

Россия сотрудничала с Европейским союзом над Партнерством по модернизации четырьмя общими пространствами. Многочисленные российские инициативы были направлены на достижение этих целей, начиная с предлагаемого Договора о европейской безопасности и заканчивая идеей общего энергетического комплекса. Еще в 2010 г. обсуждались вопросы создания Комитета Российская Федерация – ЕС по внешней политике и безопасности, безвизового режима и рамочного соглашения о сотрудничестве в области управления кризисными ситуациями, которые зашли в тупик. Саммиты Россия – ЕС проводились каждые шесть месяцев, а совместные заседания Правительства Российской Федерации и Европейской комиссии – раз в год. Действовал Постоянный совет партнерства Россия – ЕС и 17 форматов отраслевого диалога, которые охватывали темы от прав человека до энергетики и инноваций.

В настоящее время эта многоуровневая, взаимовыгодная архитектура сотрудничества приостановлена по инициативе ЕС. Односторонние незаконные санкции принимаются против России на основе произвольных правил по усмотрению ЕС. В политике ЕС в отношении России все чаще используется терминология холодной войны. Хотелось бы верить, что эти тенденции

обратимы. Но для того, чтобы это произошло, необходимо разорвать порочный круг взаимного отчуждения. Россия и Союз должны осознать общую ответственность за будущее европейского континента и возродить основанную на этом культуру диалога, в равной степени продемонстрировать политическую волю к сотрудничеству, основанному на взаимных интересах.

Новая реальность, полицентризм формирующегося мирового порядка рано или поздно заставит государства пересмотреть саму природу отношений между Россией и ЕС. Никакая риторика не способна изменить географию, взаимодополняемость экономик или богатство контактов между людьми. Россия по-прежнему является значимым внешнеторговым партнером ЕС, даже после ущерба, нанесенного санкциями. В свою очередь ЕС в совокупности остается одним из основных торговых и инвестиционных партнеров России.

Сотрудничество между Россией и Европейским союзом продолжается в ряде областей, несмотря на нынешний кризис: здравоохранении, энергетике, науке, изменении климата, включая весь перечень сложных вопросов, связанных с переходом к зеленой экономике. Общие трансграничные вызовы и угрозы, такие как международный терроризм, незаконный оборот наркотиков и киберпреступность, не исчезли. Необходимо продолжать совместную работу по многим международным проблемам, таким как урегулирование на Ближнем Востоке, ядерная программа Ирана, стратегическая стабильность.

Евразийский экономический союз укрепляет свои внешние связи. Так, Россия развивает сотрудничество в рамках Шанхайской организации сотрудничества, в то время как Китай успешно реализуют свою инициативу «Один пояс, один путь». Очевидно, что сегодня требуются не новые разделительные линии, а совместный поиск дополнительных точек поддержки. Объединение

интеграционного потенциала в Европе могло бы стать движущей силой этих усилий в Евразии. Эта философия лежит в основе инициативы Российской Федерации о Большом евразийском партнерстве, которое открыто для всех государств.

**Примерный перечень вопросов, необходимых
для подготовки к промежуточной аттестации
(зачету/экзамену)**

1. Понятие европейского права, права ЕС.
2. Основные принципы европейского права.
3. Система источников европейского права и их характеристика.
4. Система европейского права. Соотношение европейского права с международным и внутригосударственным правом.
5. Исторические предпосылки и этапы европейской интеграции.
6. Правовой статус ЕС как международной организации.
7. Классификация компетенции в праве ЕС.
8. Основания разграничения правового статуса ЕС от иных международных межправительственных организаций.
9. Понятие и классификация системы институтов и органов ЕС.
10. Правовой статус и общая характеристика Совета Европы.
11. Правовой статус и общая характеристика Совета ЕС.
12. Правовой статус и общая характеристика Европейского парламента.
13. Правовой статус и общая характеристика Европейской комиссии.
14. Правовой статус и общая характеристика Суда ЕС.
15. Правовой статус и общая характеристика Счетной палаты ЕС.
16. Правовой статус и общая характеристика Европейского центрального банка.
17. Правовой статус и общая характеристика основных органов ЕС (Европол, Евроюст, Европрокуратура, Комитет регионов ЕС).

18. Источники правового регулирования положения человека и гражданина в ЕС.

19. Принципы правового положения личности в ЕС.

20. Правовой статус граждан ЕС.

21. Классификация прав и свобод, основные обязанности в Хартии ЕС об основных правах 2000 г.

22. Материальные и процессуальные гарантии прав и свобод человека и гражданина в ЕС.

23. Институциональные гарантии прав и свобод человека и гражданина в ЕС.

24. Правовые формы международной экономической интеграции.

25. Понятие и основные характеристики внутреннего рынка ЕС.

26. Правовое регулирование свободы передвижения товаров и услуг.

27. Правовое регулирование свободы передвижения работников и членов их семей в ЕС.

28. Правовое регулирование свободы передвижения капиталов.

29. Правовое регулирование свободы передвижения юридических лиц.

30. Понятие Экономического и валютного союза.

31. Правовой режим единой валюты ЕС.

32. Правовые механизмы координации экономической политики государств-членов.

33. Правовое положение государств-членов, не входящих в зону евро.

34. Этапы становления пространства свободы, безопасности и правосудия.

35. Понятие и источники правового регулирования пространства свободы, безопасности и правосудия в ЕС.

36. Правовое регулирование пространства передвижения лиц. Общая характеристика.
37. Законодательства ЕС о границах.
38. Правовое регулирование сотрудничества в сфере визовой политики.
39. Иммиграционное законодательство ЕС.
40. Правовое регулирование сотрудничества в сфере предоставления убежищ.
41. Правовое регулирование судебного сотрудничества.
42. Предмет общей уголовной политики ЕС, ее основные направления.
43. Основные направления судебного и полицейского сотрудничества по уголовным делам.
44. Европол: история создания, правовые основы функционирования и направления деятельности.
45. Взаимная правовая помощь по уголовным делам.
46. Основные направления внешней политики ЕС.
47. Цели внешней политики ЕС.
48. Основное содержание и характеристики совместных с третьими странами мероприятий на международной арене.
49. Односторонние мероприятия ЕС на международной арене.
50. Правовые основы отношений ЕС с третьими странами.
51. Правовые формы отношений ЕС с третьими странами.
52. Европейская политика добрососедства.
53. История развития правового регулирования между Российской Федерацией и ЕС.
54. Система правового регулирования отношений между Российской Федерацией и ЕС.
55. Секторальные соглашения Российская Федерация – ЕС.
56. Современное состояние сотрудничества Российской Федерации с ЕС.

57. Сотрудничество Российской Федерации и ЕС в области противодействия транснациональной организованной преступности.

58. Сотрудничество Российской Федерации и ЕС в области энергетики.

59. Современная европейская политика в отношении Российской Федерации.

60. Правовой статус представительств ЕС на территории Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Экономические интеграционные процессы в Европе начали зарождаться после Второй мировой войны и стали определяющим фактором укрепления и расширения экономических, социальных и иных общественных отношений европейских государств, а также устранения многочисленных препятствий на пути международной торговли и движения капитала.

В своем развитии европейская интеграция прошла несколько этапов, начавшись с провозглашения коммунитарного метода Моне-Шумана, на основе которого было создано Европейское объединение угля и стали. В рамках Сообщества начали функционировать институты и органы наднационального управления отраслью экономики и осуществлен переход к общему рынку угля и стали шести государств – учредителей Сообщества.

Позже положительный опыт интеграции был распространен на иные сферы экономики – созданы Европейское экономическое сообщество и Европейское сообщество по атомной энергии. В этот период была усовершенствована организационно-управленческая система институтов Сообществ, образован общий рынок и, что особенно важно, начало формироваться прецедентное право Сообществ. Расширялось число государств – членов Сообществ, были сформированы предпосылки для координации политического сотрудничества, а также сотрудничества в правоохранительной сфере.

Позже право Сообществ применялось для регулирования интеграционных процессов в рамках Сообществ. В сфере же общей внешней политики и политики безопасности, а также сотрудничества полиций и судебных органов взаимодействие между государствами-членами осуществлялось на основании заключенных

международных договоров. Разумеется, подобная особенность правовой природы влекла сложности правового регулирования и управления в рамках интеграционного объединения. Это обстоятельство и повлекло ряд реформ, которые в результате привели к конституционализации права Европейского союза. С вступлением в силу в 2009 г. Лиссабонского договора было ликвидировано деление права Союза на опоры. Право Союза по своей природе приблизилось к внутригосударственному.

Право Европейского союза в настоящее время охватывает все большую территорию Европы, все больше сфер общественной жизни – политика, экономика, культура, образование, экология и др. – подпадает под регулирование его норм. Отметим, что за весь период своего существования право Европейского союза эволюционировало и было ориентировано на реализацию позитивных и ограничение негативных последствий интеграции в Европе.

Европейский союз является на настоящее время одним из самых успешных примеров интеграционного объединения государств, который применяет наиболее эффективные принципы и нормы, совершенствует и адаптирует их не только к потребностям регионального, но и наднационального уровня. Эти правовые достижения Союза могут заимствоваться при развитии интеграционных процессов в рамках иных региональных объединений, в частности Евразийского экономического союза.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Директива 2011/95/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 г. о минимальных стандартах для квалификации и статусе граждан третьих государств и лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, которые по другим основаниям нуждаются в международной защите, и о содержании предоставляемой защиты // НПП «Гарант-сервис». – URL: (дата обращения: 05.03.2022).
2. Директива 2013/33 Европейского парламента и Совета от 26 июня 2013, устанавливающая стандарты для приема заявлений для международной защиты // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/71003988/> (дата обращения: 05.03.2022).
3. Директива № 2003/9/ЕС, устанавливающая минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища, определяет условия нахождения в государстве ЕС лица, подавшего ходатайство о предоставлении убежища, до принятия решения // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/70363988/> (дата обращения: 05.03.2022).
4. Директива № 2005/85/ЕС о минимальных стандартах в отношении процедур государств-членов для предоставления и лишения статуса беженца // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/2568515/> (дата обращения: 05.03.2022).
5. Директива Европейского Парламента и Совета ЕС 2004/38/ЕС от 29 апреля 2004 г. «О праве граждан Союза и членах их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств – членов ЕС» // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/2564504/> (дата обращения 05.02.2022).

6. Директива Совета от 25 ноября 2003 г. «О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе» // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/2564502/> (дата обращения: 25.02.2022).

7. Договор о Европейском союзе 1992 г. (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/71672402/> (дата обращения: 05.03.2022).

8. Договор о функционировании Европейского союза 1957 г. (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/71715364/> (дата обращения: 05.03.2022).

9. Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/2567329/> (дата обращения: 05.03.2022).

10. Дорожная карта по общему пространству внешней безопасности России и ЕС 2005 г. // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/2563245/> (дата обращения: 05.03.2022).

11. Дорожная карта по общему пространству свободы, безопасности и правосудия России и ЕС 2005 г. // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/2563244/> (дата обращения: 05.03.2022).

12. Дорожная карта по общему экономическому пространству России и ЕС 2005 г. // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/2563243/> (дата обращения: 05.03.2022).

13. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/2540800/> (дата обращения: 05.03.2022).

14. Протокол к Соглашению о партнерстве и сотрудничестве 2004 г. // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/2562940/> (дата обращения: 05.03.2022).

15. Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза 2016/399 от 13 июля 2009 г. устанавливающий Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс) // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/2569191/> (дата обращения: 05.02.2022).

16. Регламент ЕС 2017/2226 Европейского парламента и Совета от 30 ноября 2017, устанавливающий Entry/Exit System (EES) для регистрации данных о въезде и выезде и отказа от въезда гражданами третьих стран, пересекающих внешние границы государств-членов, и определяющий условия для доступа к EES для правоохранительных целей, и дополняющий Шенгенское соглашение // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/72161632/> (дата обращения: 05.03.2022).

17. Регламент ЕС 492/2011 от 5 апреля 2011 г. «О свободном передвижении работников в пределах Союза» // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/70417698/> (дата обращения: 25.02.2022).

18. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1997 г. // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/1118696/> (дата обращения: 05.03.2022).

19. Хартия Европейского союза об основных правах (Страсбург, 12 декабря 2007 г.) // НПП «Гарант-сервис». – URL: <https://base.garant.ru/71672404/> (дата обращения: 05.03.2022).

Учебная литература

1. Право Европейского союза : учебник и практикум для вузов : в 2 ч. Ч. 2 / [А. Х. Абашидзе и др.] ; под ред. А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2021. – 343 с. – (Высшее образование).

2. Кашкин, С. Ю. Право Европейского союза : учебник для вузов / С. Ю. Кашкин, П. А. Калиниченко, А. О. Четвериков ; под ред. С. Ю. Кашкина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2021. – 386 с. – (Высшее образование).

3. Кашкин, С. Ю. Право Европейского союза : учебник для вузов / С. Ю. Кашкин ; под ред. С. Ю. Кашкина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – 172 с. – (Бакалавр. Прикладной курс).

Учебное издание

Алексеева Маргарита Михайловна,
кандидат юридических наук

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО



Редактор *Лосева О. С.*
Корректор *Титова В. П.*
Компьютерная верстка *Лосева О. С.*

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

Подписано в печать 31.05.2022	Формат 60×84 1/16	Тираж	116 экз.
		1-й завод	82 экз.
Заказ № 41	Цена договорная	Объем	4,9 уч.-изд. л.
			8,54 усл. печ. л.
