

*Посвящаю книгу моему деду Л. М. Энтину, профессору МГИМО,
основателю Института европейского права МГИМО МИД России*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Право Европейского Союза (ЕС) представляет собой уникальную правовую систему, которую нельзя отождествлять ни с национальным, ни с международным правом. Как указал Суд ЕС в решении по делу «Ван Генд эн Лоос»¹, Европейское Сообщество представляет собой новый международный правопорядок, в пользу которого государства ограничили свои суверенные права в определенных областях и субъектами которого являются не только государства-члены, но и их граждане.

Европейский Союз, ставший правопреемником Европейского Сообщества, обладает многими признаками, присущими как международным организациям, так и государствам. Но при этом ЕС радикально отличается как от первых, так и от вторых. Это интеграционное объединение *sui generis*², наделенное определенными суверенными правами, сходными с суверенными правами государств или аналогичными им по своему характеру и объему. Европейский Союз обладает исключительной компетенцией в ряде областей, что означает отсутствие у государств — членов ЕС права самостоятельно регулировать данные области.

С образованием ЕС связаны становление и эволюция интеграционного права. Его основными характеристиками выступают верховенство по отношению к национальному праву государств — членов ЕС, а равно прямое действие — возможность для частных лиц ссылаться на нормы права ЕС как в Суде ЕС, так и в национальных судах.

Для развития эффективного сотрудничества с ЕС также важно понимать особенности его функционирования и логику интеграционных процессов. Как показывает практика, ЕС часто пользуется правовым инструментарием для реализации внешнеполитических целей. Примером тому является третий энергетический пакет — принятое ЕС законодательство по либерализации энергетических рынков, направленное в основном на снижение геополитических рисков

¹ См.: решение от 5 февраля 1997 г. по делу 26/62 NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration. EU:C:1963:1.

² Особого рода (*лат.*).

за счет распространения на Россию собственной модели организации энергетических рынков.

Другим примером является соглашение об ассоциации между ЕС и Украиной. Данное соглашение не только устанавливает зону свободной торговли с ЕС, но и прописывает обязанность украинской стороны в целом ряде областей, в частности, энергетики, таможенного законодательства, конкуренции, экономической политики, статистической системы, транспорта, защиты окружающей среды, науки и технологий, полностью гармонизировать свое законодательство с законодательством и правоприменительной практикой ЕС, так называемым *EU acquis*¹. Данное обязательство призвано открыть европейский рынок для товаров, услуг и компаний из Украины путем устранения не только финансовых, но и регуляторных барьеров и обеспечения единых правил игры на территории зоны свободной торговли. Соглашение фиксирует и предельные сроки, в которые украинской стороне необходимо гармонизировать свое законодательство². Одновременно закрепляется нормативное лидерство ЕС в ключевых областях — Украина будет обязана и впредь имплементировать в собственное законодательство правовые нормы, разрабатываемые ЕС. При этом не имеет значения то, что эти нормы направлены на реализацию политики ЕС и вырабатываются в Брюсселе без участия Украины и какого-либо учета интересов национального развития, специфики и возможных последствий для украинской экономики.

К сожалению, отношения между Россией и ЕС в настоящее время переживают системный кризис. Конкуренция между интеграционными проектами — Восточным партнерством, с одной стороны, и Таможенным союзом и Евразийским экономическим сообществом (далее — ЕврАзЭС), с другой стороны, стала одним из факторов, приведших к делегитимизации власти на Украине и глубокому расколу внутри страны и общества. Данный кризис не мог не сказаться на интенсивности двустороннего сотрудничества России и ЕС и привел к замораживанию переговоров по таким ключевым вопросам, как разработка нового базового соглашения о стратегическом партнерстве и переход к безвизовому режиму краткосрочных поездок.

Но, несмотря на серьезные противоречия, Россия и ЕС продолжают оставаться ключевыми партнерами. Это выражается не только в объеме

¹ Того, что достигнуто ЕС (фр.). Данным термином обозначается вся сумма правовых достижений ЕС.

² В зависимости от областей они варьируются от 2 до 10 лет.

товарооборота и взаимных инвестиций или в том, что сотрудничество между Россией и ЕС охватывает практически все сферы жизнедеятельности. Гораздо важнее, что в историческом, культурном и цивилизационном плане Россия всегда ощущала себя частью Большой Европы. Став членом Совета Европы и ратифицировав Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация официально продемонстрировала разделение ключевых ценностей, которые были положены в основу ЕС, — верховенства права, демократии и уважения прав и свобод человека.

Накопленный в процессе интеграции ЕС опыт, особенно в правовой сфере, активно используется Россией при разработке и совершенствовании собственного законодательства. Так, в рамках проекта «Партнерство для модернизации» идет процесс гармонизации российских технических регламентов и стандартов с соответствующими регламентами и стандартами ЕС. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ содержит правила поведения предприятий, которые во многом сходны с действующими в ЕС. Таким образом, развитие права ЕС оказывает существенное влияние на разработку и применение отечественного законодательства. Развитие российской экономики дает все основания полагать, что Федеральной антимонопольной службе и российским судам в скором времени придется столкнуться с теми же проблемами, с которыми сталкиваются Суд ЕС и Европейская Комиссия. Это касается, в частности, необходимости особого отношения со стороны права конкуренции к объектам интеллектуальной собственности. Изучение практики Суда ЕС и Европейской Комиссии может оказаться весьма полезным для решения похожих проблем в России.

К опыту ЕС заставляют обратиться и интеграционные процессы на постсоветском пространстве: создание Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана, ЕврАзЭС, а впоследствии, и Евразийского экономического союза (ЕАЭС). При разработке ряда действующих в рамках ЕАЭС международных договоров и решений Евразийской экономической комиссии за основу брались акты ЕС. В свою очередь, Суд Евразийского экономического союза в своих решениях и консультативных заключениях также часто опирается на практику Суда ЕС.

За исторически короткий срок ЕС в значительной мере удалось привести законодательство входящих в него государств, находящихся

¹ См.: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. № 162. 27.07.2006.

на разных уровнях политического и социального развития, к единому знаменателю. В рамках ЕС функционирует единый внутренний рынок, обеспечивающий свободное движение товаров, услуг, лиц и капиталов на территории ЕС. При этом ЕС также изначально задумывался в качестве чисто экономического проекта, который лишь в последующем получил новое наполнение и заметно расширил сферу своей деятельности.

Сегодня можно выделить три основных этапа становления и эволюции права ЕС.

Первый этап начался с образования европейских сообществ и создания единой системы институтов и права сообществ — в 1951 г. был подписан Парижский договор, создавший Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), а в 1957 г. с подписанием Римских соглашений¹ были созданы два других сообщества: Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом).

Второй этап связан с образованием Европейского Союза. Подписав в 1992 г. Маастрихтский договор², государства-члены приняли решение о необходимости сотрудничества в сфере общей внешней политики и политики безопасности, установили необходимость сотрудничества полиции и судов в уголовно-правовой сфере. При этом действует одновременно право сообществ и право Союза. Появилась система так называемых трех опор, при которой ЕС как политико-правовое образование консолидировал сообщества, общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) и сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО). В рамках каждой из трех опор правотворческая и правоприменительная деятельность заметно разнились. Наибольший опыт правотворчества и правоприменения был накоплен в сфере первой опоры. Подобная дихотомия наложила глубокий отпечаток на эволюцию права ЕС.

С принятием Договора о реформе 2007 г. (далее — Лиссабонский договор)³ начался третий этап развития права ЕС. Замещение Евро-

¹ См.: Treaty establishing the European Community / CODIFIED VERSION OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY // OJ C 224. 31.08.1992. P. 6–79; Treaty establishing the European Atomic Energy Community Consolidated version of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community // OJ C 327. 26.10.2012. P. 1–107.

² См.: Treaty on European Union // OJ C 191. 29.07.1992. P. 1–112.

³ См.: Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // OJ C 306. 17.12.2007. P. 1–271.

пейского Сообщества Европейским Союзом и отказ от системы опор ознаменовал начало процесса утверждения единой правовой системы. В результате в основу ЕС теперь положено два учредительных договора: Договор о Европейском Союзе (ДЕС)¹ и Договор о функционировании Европейского Союза (ДФЕС)², заменивший Договор о Европейском сообществе³. Однако процесс коммунитаризации будет происходить постепенно, что оговорено в переходных положениях обновленных учредительных договоров. Кроме того, сохраняются серьезные различия в объеме полномочий институтов и порядке принятия решений в рамках первой и второй опор.

Трудности, сопряженные с таким сложным развитием интеграционной правовой системы, были в значительной мере преодолены благодаря работе Суда ЕС. В ЕС Суд оказался не только правоприменительным органом, но и институтом, принявшим активное участие в правотворческой деятельности ЕС. Именно Суд сформулировал основополагающие принципы права ЕС, предопределившие его интеграционную направленность, а в переломные моменты Суд брал на себя роль одного из главных двигателей европейской интеграции. Таким образом, изучение становления и современного состояния права ЕС невозможно без тщательного анализа судебной практики.

В основу монографии положено авторское учебное пособие «Право Европейского Союза и практика Суда Европейского Союза» (М.: Норма, 2015), а также научные статьи автора и курсы лекций, читаемых по магистерской программе «Международные отношения: европейские и азиатские исследования» в НИУ ВШЭ с 2009 г. Курсы «EU Politics, Law and Institutions» и «Внутренний рынок ЕС: политика и право» были разработаны с использованием методологии Института европейского права МГИМО МИД России и Колледжа Европы в Брюгге (Бельгия), что отразилось на структуре и подаче материала. По сравнению с учебным пособием настоящее издание было дополнено новыми главами и разделами, а также частью 4, посвященной общей внешней политике и политике безопасности. Настоящее издание имеет целью показать специфику становления и развития права ЕС. При этом вопросы формирования права ЕС рассматриваются через призму судеб-

¹ См.: Consolidated version of the Treaty on European Union // OJ C 326. 26.10.2012. P. 13–390.

² См.: Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // OJ C 326. 26.10.2012. P. 47–390.

³ См.: Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002) // OJ C 325. 24.12.2002. P. 33–184.

ной практики, без знания которой невозможно получить адекватное представление об особенностях и природе права ЕС и о характере и направлении его эволюции. Суд ЕС является единственным институтом, наделенным правом официального толкования источников права ЕС, поэтому во многих аспектах практика Суда ЕС уточняет и дополняет положения нормативных правовых актов, принимаемых институтами ЕС. В случае наличия в отечественной литературе устоявшихся названий судебных решений эти названия будут приводиться на русском языке. В остальных случаях названия решений даются на английском языке. В конце книги приведен алфавитный указатель рассмотренных в ней решений Суда ЕС.

Судебная практика позволяет рассматривать право ЕС в качестве постоянно развивающегося и эволюционирующего живого инструмента. Стажировка в Суде ЕС в Люксембурге позволила автору ознакомиться с функционированием данного института изнутри и досконально разобраться в тех возможностях защиты своих интересов, которые предоставляются хозяйствующим субъектам институтом обжалования нормативных и ненормативных актов, принимаемых ЕС. В этом плане книга призвана дополнить существующие российские учебники европейского права, восполнив имеющиеся пробелы.

В данной монографии затронут также ряд проблем, которые еще не были предметом углубленного анализа российской юридической литературы. Среди них можно выделить вопросы институционального баланса как юридического принципа; особенности прямого действия директив и специфики процедур прямого и косвенного обжалования нормативных правовых актов ЕС; вопросы соотношения права конкуренции ЕС с охраной интеллектуальной собственности.

Среди отраслей материального права ЕС в качестве объекта исследования были выбраны право конкуренции ЕС и система четырех свобод (свободного движения товаров, услуг, лиц и капиталов). Эти две отрасли призваны обеспечить эффективное функционирование внутреннего рынка ЕС путем определения правил поведения государств-членов и предприятий. Их изучение позволяет понять, как происходит формирование внутреннего рынка и регулируется экономическая интеграция государств — членов ЕС, какими экономическими и политическими правами наделяет граждан государств — членов ЕС гражданство ЕС.

Другая важная особенность этих отраслей заключается в ведущей роли, которую сыграла в их развитии практика Суда ЕС. Отчасти это было связано с тем, что положения учредительных договоров в дан-

ных областях носят рамочный характер. И именно на Суд ЕС, единственный институт, уполномоченный давать официальное толкование положениям учредительных договоров, изначально была возложена задача по выработке определений, закрепленных в тексте учредительных договоров понятий. В свою очередь Суд ЕС не ограничился восполнением существующих пробелов. В своих решениях он стремился придать нормам права ЕС максимальную эффективность, что зачастую обуславливало необходимость выхода за рамки текста учредительных договоров и создания новых правовых норм. Во многих случаях практика Суда ЕС была кодифицирована путем принятия законодательных актов. При этом решения Суда нисколько не утратили своего значения, оставаясь одним из важнейших источников права ЕС.

Для российских компаний, действующих на территории ЕС, представления о функционировании права конкуренции и механизмах реализации принципа свободного движения товаров, услуг, лиц и капиталов имеют не только познавательное, но и практическое значение. Издание может быть полезным как юристам-международникам, так и иным специалистам, занимающимся исследованием проблематики ЕС.

Наконец, в книге исследуется роль Суда ЕС в области внешних сношений, где была сформирована устойчивая практика в части обжалования принимаемых Европейским Союзом ограничительных мер (санкций) в отношении физических и юридических лиц.

ЧАСТЬ 1. ВВЕДЕНИЕ В ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ И ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

§ 1. Роль права в Европейском Союзе

В истории международных отношений известны многочисленные попытки создания панъевропейского образования. Для достижения этой цели испробованы различные доктрины и механизмы, в ход шли династические браки, военная сила, религиозные и политические доктрины. Но одной политики и экономики для объединения Европы оказалось недостаточно. После Второй мировой войны европейцы постепенно поняли, что только добровольное сближение, основанное на общих ценностях (таких, как свобода, демократия, верховенство права, уважение прав человека и основных свобод), может быть долговечным.

Европейский Союз представляет собой уникальное по своей природе интеграционное объединение. В его основу были положены международные договоры, на основании которых государства-члены передали часть своих суверенных прав общим институтам. Для решения задач интеграции институты ЕС были наделены полномочиями по принятию нормативных правовых актов, обязательных как для самих государств-членов, так и для их частных лиц, предоставлению гражданам прав и возложению на них обязанностей. Таким образом, ЕС был создан с помощью права, которое остается главным инструментом разрешения проблем и преодоления вызовов, с которыми сталкивается европейская интеграция.

Одно из главных достижений ЕС — построение автономной и независимой правовой системы. Путем унификации и гармонизации законодательства, создания наднациональных норм и общей практики их применения европейцам удалось во многих областях привести «к общему знаменателю» совершенно разные правовые системы, имеющие складывавшиеся столетиями культурно-правовые особенности и традиции. На территории ЕС создан внутренний рынок со свободным движением товаров, услуг и капиталов, который во многом благодаря четким правилам игры остается одной из самых привлекательных

зон для инвестиций. Это достигается за счет того, что производители товаров и услуг в целом ряде областей получают доступ к общеевропейскому рынку. Гражданство ЕС дает людям широкий спектр прав и свободу выбора места жительства на всей территории ЕС. Граждане одного государства — члена ЕС пользуются доступом к рынку труда других государств — членов ЕС наравне с гражданами соответствующего государства. Все это было бы невозможно без построения и непрерывного развития сложной системы правовых норм, обязательных к исполнению во всех государствах-членах.

Важно отметить, что в ЕС право играет совершенно особую роль. В сложной и подчас бюрократизированной системе европейских институтов право выступает как некий универсальный язык общения между столь различными во многих отношениях 27 государствами. Сам ЕС является ареной непрекращающихся политических баталий между государствами-членами, использующими правовые механизмы для продвижения своих идей и отстаивания собственных политических и экономических интересов. Вместе с тем право и законодательное регулирование во многом выравнивают шансы крупных и малых государств — членов ЕС. Это позволяет таким государствам, например, как Бельгия или Люксембург, в полной мере влиять на общеевропейскую политику и в определенной степени защищает их от политического или экономического давления со стороны более крупных игроков.

Институты ЕС также используют право для достижения политических целей. Так, Европейскому парламенту за счет активного отстаивания своих привилегий путем обращения в Суд ЕС удалось существенно повысить свой вес в институциональном треугольнике. Европейская Комиссия посредством правовых механизмов добивается неукоснительного соблюдения принятых на уровне ЕС правовых предписаний всеми ее государствами-членами.

Но основная заслуга в утверждении главенствующей роли права в ЕС, безусловно, принадлежит Суду ЕС. Так как Суд уполномочен давать официальное толкование положений учредительных договоров, он воспользовался своей компетенцией, чтобы вывести из их положений принципы верховенства и прямого действия, подчас вопреки мнению большинства государств-членов.

Понимание становления и развития права ЕС невозможно без изучения ключевых судебных решений. Они же придают праву ЕС динамичный характер. Право ЕС — это своего рода живой организм, который находится в постоянном движении и постоянно развивается. Суд ЕС наделен полномочиями по проверке соответствия положений

нормативных правовых актов ЕС учредительным договорам и общим принципам права ЕС. И в случае несоответствия законодательный акт ЕС будет признан недействительным.

§ 2. Сущность права Европейского союза

Право ЕС представляет собой систему правовых норм, обеспечивающих развитие европейской интеграции и регулирующих общественные отношения, связанные с этим процессом.

В своих решениях по делам «Ван Генд эн Лоос»¹ и «Коста против ЭНЕЛ»² Суд ЕС показал, что право ЕС представляет собой самостоятельную правовую систему, которую нельзя идентифицировать ни с международным правом, ни с национальным правом государств-членов. Подписав учредительные договоры, государства-члены сформировали новый международный порядок путем создания Европейского Сообщества и придания ему статуса юридического лица, а также формирования собственной системы институтов. Государства-члены также наделили Европейское сообщество властными полномочиями за счет ограничения собственных суверенных прав в определенных областях.

Право ЕС имеет собственный объект регулирования — европейский интеграционный процесс, а также собственный предмет регулирования, которым выступают общественные отношения, связанные с развитием европейской интеграции.

§ 3. Действие права Европейского Союза во времени и пространстве

По общему правилу право ЕС действует на всей территории ЕС, которая, в свою очередь, представляет собой совокупную территорию входящих в ЕС государств. При этом ряд территорий государств-членов пользуется особым статусом. Это объясняется подчас весьма сложной внутренней структурой самих государств-членов и колониальным прошлым многих из них. Примером тому может служить Франция, чья территория состоит из метрополии, пяти заморских департаментов и множества заморских административно-территориальных образований. И если статус заморских департаментов и департаментов

¹ См.: решение от 5 февраля 1997 г. по делу 26/62 *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*. EU:C:1963:1.

² См.: решение от 15 июля 1964 г. по делу 6/64 *Flaminio Costa v. ENEL*. EU:C:1964:66.

метрополии фактически сопоставим, то каждое заморское административно-территориальное образование обладает своими особенностями и своим объемом прав. Помимо этого, к Франции также относится Новая Каледония, административно-территориальное образование особого рода, высказавшееся на референдуме в 2018 г. за то, чтобы остаться в составе Франции, но имеющее возможность высказаться по данному вопросу в сентябре 2020 г. и, потенциально, в 2022 г.

Разобраться в статусе подобных территорий государств-членов и в применении к ним права ЕС позволяет ст. 355 ДФЕС.

Согласно данной статье, положения учредительных договоров распространяются на четыре французских заморских департамента (Гвиану, Гваделупу, Мартинику и Реюньон), два французских заморских административно-территориальных образования (Сен-Бартелеми и Сен Мартен (находится на острове Сен-Мартен)), португальские автономные регионы (Асориш, занимающий Азорские острова, и Мадейра) и на принадлежащие Испании Канарские острова. Для всех этих территорий согласно ст. 349 ДФЕС действует особый режим, характеризующийся некоторыми изъятиями в таких областях, как налоговая и таможенная политика, сельское хозяйство, рыболовство, и некоторых других, устанавливаемых Советом ЕС в целях стимулирования экономического развития данных регионов.

На все остальные заморские территории (они перечислены в специальном приложении к учредительным договорам и включают, в частности, Бермуды, Острова Кайман и Французскую Полинезию) право ЕС не распространяется. При этом жители данных территорий могут пользоваться всеми привилегиями, связанными со статусом граждан ЕС. Гражданство ЕС не зависит от места рождения или пребывания, но предоставляется автоматически с получением гражданства любого государства — члена ЕС.

Согласно установленному п. 3 ст. 355 ДФЕС правилу положения учредительных договоров действуют также на европейских территориях, за внешнюю политику которых отвечает одно из государств — членов ЕС. Изъятия предусмотрены лишь в отношении Аландских островов (Финляндия), а также Острова Мэн и Нормандских островов (п. 4 и 5 (с) ст. 355 ДФЕС).

Наконец, п. 6 ст. 355 ДФЕС предусматривает, что по инициативе одного из государств — членов ЕС может быть изменен статус перечисленных в специальном приложении к ДФЕС территорий Дании, Франции и Нидерландов. В результате для изменения статуса территорий не потребуется вносить изменения в текст учредительного