

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВСЕРОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ
МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи



Астапенко Илья Валерьевич

**ПРАВОТВОРЧЕСТВО В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И
ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ**

Специальность 5.1.5 Международно-правовые науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук
Мазаева Наталья Николаевна

Москва - 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы правотворчества международных интеграционных объединений	19
1.1. Понятие, виды и субъекты правотворчества международных интеграционных объединений.....	19
1.2. Правотворчество и правотворческие процедуры ЕС и ЕАЭС: становление, развитие, классификация	34
ГЛАВА 2. Институциональные правотворческие процедуры ЕС и ЕАЭС	44
2.1. Законодательные процедуры ЕС	44
2.1.1. Обычная законодательная процедура	44
2.1.2. Специальная законодательная процедура	60
2.2. Процедуры делегированного и исполнительного правотворчества ЕС.....	76
2.2.1. Процедура принятия делегированных актов	76
2.2.2. Процедура принятия имплементационных (исполнительных) актов.....	81
2.3. Процедуры принятия иных незаконодательных актов ЕС	87
2.3.1. Правотворчество Совета ЕС.....	87
2.3.2. Правотворчество Европейского центрального банка.....	95
2.4. Процедуры принятия нормативных правовых актов органами межгосударственного согласования ЕАЭС (Высший совет, Межправительственный совет, Совет ЕЭК)	107
2.5. Процедуры принятия нормативных правовых актов Коллегией Евразийской экономической комиссии	122
2.6. Бюджетные процедуры ЕС и ЕАЭС	126
2.6.1. Процедура принятия бюджета ЕС.....	126
2.6.2. Процедура принятия бюджета ЕАЭС	139
ГЛАВА 3. Договорные правотворческие процедуры ЕС и ЕАЭС	145
3.1. Процедуры внесения изменений и дополнений в учредительные договоры	145
3.1.1. Процедуры пересмотра учредительных договоров ЕС.....	145
3.1.2. Процедура внесения изменений в Договор о ЕАЭС	152
3.2. Процедуры заключения международных договоров в рамках интеграционных объединений.....	160
3.2.1 Процедура заключения международных договоров государств-членов ЕС inter se	160
3.2.2. Процедура заключения международных договоров в рамках ЕАЭС	164
3.3. Процедуры вступления и выхода государств-членов.....	170
3.3.1. Процедуры приема и выхода государств-членов в ЕС	170

3.2.2. Процедуры вступления и прекращения членства государств в ЕАЭС.....	199
3.4. Процедуры заключения международных договоров с иными субъектами международного права	214
3.4.1. Процедура заключения международных соглашений ЕС с третьими сторонами	214
3.4.2. Процедура заключения международных договоров с третьими сторонами ЕАЭС	227
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	234
Библиографический список.....	243
Приложения.....	288

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Процессы глобализации и регионализации, активизировавшиеся в международной системе со второй половины XX века, оказывают существенное влияние на международное право. Многие сферы общественных отношений, регулировавшиеся ранее на национальном уровне, передаются на уровень многостороннего и универсального регулирования (ярким примером чего применительно к международной торговой системе может служить право Всемирной торговой организации). В то же время с целью повышения своей роли в мировой экономике государства все чаще стремятся к объединению усилий с целью создания укрупненных субъектов хозяйствования в рамках интеграционных объединений. В настоящее время экономическая интеграция – явление, присущее без преувеличения всем регионам мира: интеграционные объединения присутствуют в Африке, Юго-Восточной Азии, Латинской Америке и Карибском бассейне, в Европе и на евразийском пространстве.

Безусловным лидером и пионером в деле создания развитой интеграционной структуры, достигшей существенных успехов в конвергенции социальных, экономических и отчасти политических систем государств-участников, является Европейский союз (ЕС, Евросоюз). Пройдя долгую историю эволюции, ЕС является уникальным межгосударственным объединением в международной системе. По сей день в юридической науке не теряет актуальности дискуссия о правовой природе и специфике институциональной структуры ЕС, характеристиках права Евросоюза как автономной правовой системы, а также о проблемах и перспективах европейского интеграционного проекта в условиях стремительно меняющегося геополитического ландшафта.

Очевидно, что достижения европейской интеграции в части формирования таможенного союза, общего рынка, экономического и валютного союза, а также выстраивания общей политики в области безопасности, обороны и внешних сношений были бы невозможны без эффективно функционирующего механизма

принятия нормативных правовых актов на уровне ЕС в целом. За счет принятия обязательных для государств-членов и их граждан решений институты ЕС способствуют достижению целей и задач, стоящих перед объединением. В этой связи актуальным и значимым представляется изучение самого механизма принятия нормативных актов на уровне ЕС путем детального рассмотрения соответствующих процедур.

Исследование процесса правотворчества в интеграционных объединениях представляет интерес и с точки зрения изучения такой категории как «наднациональность». По замечанию профессора В.В. Гаврилова, именно зарождение и последующая эволюция интеграционных процессов в Европе середины XX века стали отправной точкой появления указанного феномена в международном праве¹. Схожие интеграционные процессы развиваются и в других регионах мира, в частности, на постсоветском пространстве в рамках Евразийского экономического союза. Одним из специфических признаков наднационального характера межгосударственных интеграционных объединений является наделение их институтов (органов) правом принятия нормативных актов².

Анализ опыта Евросоюза применительно к формированию правотворческих процедур является важным с точки зрения учета его положительных и отрицательных сторон в процессе развития Евразийского экономического союза. Данный аспект представляется тем более значимым, учитывая стратегический курс руководства России на формирование эффективного и конкурентоспособного интеграционного объединения на евразийском пространстве³. В настоящее время с учетом нестабильной геополитической обстановки и роста напряженности в отношениях Российской Федерации с государствами коллективного Запада возрастает важность укрепления на

¹ Гаврилов, В. В., Даньшов, В. Э. Содержание категории «наднациональность» в современной международно-правовой доктрине. Московский журнал международного права. 2019;(3):6-13. С. – 9.

² Там же.

³ Данный курс нашел свое отражение, в частности в Концепции внешней политики Российской Федерации (2023 г.), в которой, указывается, в том числе на необходимость «поощрения отвечающих интересам России процессов региональной интеграции в рамках ЕАЭС (пп.7 п.39).

постсоветском пространстве многосторонних организаций, созданных при непосредственном участии России. Усиление санкционного давления на Россию актуализирует задачу по построению эффективного интеграционного объединения для повышения устойчивости российской экономики. Роль такого объединения в настоящее время играет ЕАЭС. Совершенствование институционального механизма ЕАЭС, в том числе системы принятия решений и правотворческих процедур, будет способствовать достижению целей и задач Союза. Помимо этого, феномен правотворчества представляет интерес для изучения не только с точки зрения подходов в рамках национальных правовых систем, но и в контексте международных интеграционных объединений, в которых подчас находит свое отражение определенное сочетание международно-правовых и национальной-правовых принципов и методов правотворческой деятельности.

Степень научной разработанности темы. Правовым проблемам развития интеграции в рамках ЕС и ЕАЭС в части, касающейся правотворческих процедур, посвящены работы ведущих российских юристов-международников, включая Абашидзе А.Х., Бекашева К.А., Бирюкова М.М., Калиниченко П.А., Капустина А.Я., Кашкина С.Ю., Лифшица И.М., Четверикова А.О., Энтина Л.М.

Защищены несколько диссертаций, посвященных отдельным аспектам правотворческой деятельности в ЕС, в частности, Эбралидзе Н.Т. «Методы правотворчества в ЕС», Зеленов Р.Ю. «Правовые основы процесса принятия решений в системе институтов Европейского Союза», Пазына Е.О. «Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского Союза», Стельникова Н.А. «Делегированное законодательство в системе европейского права», Вилкова М.Ю. «Правовые основы членства в Европейском союзе».

В зарубежной доктрине проблематика правотворчества в интеграционных объединениях на примере ЕС затрагивается, в том числе в трудах Berry E., Craig P. и Burca G., Heard-Laureote K., Hillion C., Hofmann H., Wessel R. A., Westlake M., Wyatt D.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в российской международной правовой науке на сегодняшний день отсутствуют комплексные монографические, в том числе диссертационные, исследования сравнительно-правового характера, посвященные анализу совокупности правовых норм ЕС и ЕАЭС, регулирующих правотворческую деятельность в рамках указанных интеграционных объединений.

Цель и задачи исследования. Цель исследования – выявить сущность правотворческого процесса в интеграционных объединениях на примере ЕС и ЕАЭС, а также определить возможность и целесообразность использования опыта ЕС в развитии правотворческого процесса в ЕАЭС.

Достижение цели исследования определяется решением следующих **задач**:

— дать определение понятию правотворчества в международных интеграционных объединениях;

— определить основные этапы эволюции процесса правотворчества в ЕС и ЕАЭС;

— выявить правовую природу, источники регулирования и ключевые субъекты принятия актов в рамках законодательных процедур в ЕС;

— определить правовую природу, источники регулирования и ключевых субъектов принятия актов в рамках процедур делегированного и исполнительного правотворчества в ЕС;

— выявить характерные отличительные особенности процедур принятия незаконодательных актов Советом ЕС и Европейским центральным банком;

— выявить специфику процедур принятия нормативных правовых актов Высшим Евразийским экономическим советом, Евразийским межправительственным советом и Советом Евразийской экономической комиссии;

— сравнить сущность и порядок бюджетных процедур в ЕС и ЕАЭС;

— провести сравнительный анализ процедур внесения изменений и дополнений в учредительные договоры ЕС и Договор о ЕАЭС;

— определить правовую природу, источники регулирования и ключевых субъектов процедуры заключения международных договоров между государствами-членами ЕС и процедуры заключения международных договоров в рамках ЕАЭС;

— выявить отличия и схожие черты процедур принятия новых членов и выхода государств из состава ЕС и ЕАЭС;

— провести сравнительный анализ процедур заключения международных договоров ЕС и ЕАЭС с иными субъектами международного права (третьими странами и международными организациями).

Объект и предмет исследования. Исходя из поставленных цели и задач, объектом исследования выступает совокупность общественных отношений, возникающих в процессе правотворчества в ЕС и в ЕАЭС. Предметом исследования являются: источники права ЕС и ЕАЭС, доктринальные труды, решения судебных органов интеграционных объединений.

Предметные и хронологические рамки исследования. Правотворчество в интеграционных организациях включает в себя как создание норм вторичного права, которые обычно находят свое отражение в актах руководящих органов/институтов указанных объединений, так и создание норм первичного права, в том числе путем внесения изменений в учредительные договоры⁴. Помимо этого, сюда также относится заключение международных договоров объединения с третьими странами и международными организациями, а также соглашений между государствами-участниками интеграционных структур. Некоторые представители доктрины помимо первичного и вторичного выделяют также и так называемое «третичное право», в частности, применительно к правотворческой деятельности ЕС⁵. Под третичным (дополняющим) правом понимаются нормы, источниками которых являются иные акты, нежели

⁴ Jacques ZILLER. Advanced introduction to European Union law. 2nd edition. Cheltenham ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publishing, 2023, 142p., Право Европейского союза : учебник для вузов / С. Ю. Кашкин, П. А. Калиниченко, А. О. Четвериков ; под редакцией С. Ю. Кашкина. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 368 с.

⁵ Энтин, Л. М. Право и институты Европейского Союза. Современный этап эволюции : учебное пособие / Л. М. Энтин. — 2-е изд., перераб. — Москва: Норма : ИНФРА-М, 2022. — 288 с. С. – 91.

учредительные договоры или акты институтов ЕС, к их числу относят, например, соглашения и конвенции, заключаемые государствами-членами Союза во исполнение предписаний учредительных договоров. В рамках настоящего диссертационного исследования будут рассмотрены процедуры, используемые для создания вышеуказанных норм права ЕС и ЕАЭС. Формирование обычаев и принципов права ЕС и ЕАЭС не входит в предмет рассмотрения настоящего исследования.

В диссертации рассматриваются действующие правотворческие процедуры, закрепленные в учредительных договорах ЕС и в Договоре о ЕАЭС. Настоящее исследование не ставит перед собой цель подробного анализа исторической ретроспективы формирования правотворческих процедур в указанных интеграционных объединениях – отдельные аспекты их эволюции рассматриваются с целью более четкого уяснения специфики указанных процедур в настоящий момент. Обращение к истории возникновения отдельных процедур в рамках диссертации производится для более наглядного уяснения сути процедуры в ее современном виде.

Теоретическая, нормативная и методологическая основа исследования.

Теоретическую основу настоящего исследования составили труды ведущих отечественных и зарубежных ученых-юристов в области международного права, права Европейского союза и права Евразийского экономического союза. По теме настоящей диссертации был исследован большой объем зарубежной литературы, монографий и публикаций, авторы которых являются специалистами в области международного и европейского права, в том числе: Бекашева К.А.⁶, Бирюкова

⁶ См., напр.: Бекашев, К. А.. Право Евразийского экономического союза : Учебное пособие / К.А. Бекашев, Е.Г. Моисеев — Москва : Проспект, 2015. — 153 с.

М.М.⁷, Исполинова А.С.⁸, Калиниченко П.А.⁹, Капустина А.Я.¹⁰, Кашкина С.Ю.¹¹, Лифшица И.М.¹², Лукашука И.И.¹³, Малинина С.А.¹⁴, Мартенса Ф.Ф.¹⁵, Марченко М.Н.¹⁶, Михалевой Н.А.¹⁷, Тиунова О.И.¹⁸, Топорнина Н.Б.¹⁹, Хартли Т.К.²⁰,

⁷ См., напр.: Бирюков, М. М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора: Учебное пособие. – М.: Статут, 2013. – 240 с.

⁸ См., напр.: Исполинов, А. С. Приоритет, прямое действие и прямой эффект норм права Евразийского экономического союза // Журнал международного права и международных отношений. 2017. №1-2 (80-81).

⁹ См., напр.: Интеграционное право : учебник / В. В. Блажеев, С. Ю. Кашкин, П. А. Калиниченко и др.; отв. ред. С. Ю. Кашкин. - Москва : Проспект, 2017. - 720 с.

¹⁰ См., напр.: Капустин, А. Я. Право Евразийского экономического союза: международно- правовой дискурс // Журнал российского права. 2015. №11. С. 59–69.

¹¹ См., напр.: Интеграционное право : учебник / В. В. Блажеев, С. Ю. Кашкин, П. А. Калиниченко и др.; отв. ред. С. Ю. Кашкин. - Москва : Проспект, 2017. - 720 с., Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С.Ю. Кашкин ; пер. А.О. Четвериков. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : ИНФРА-М, 2024. — 650 с. , Право Европейского союза : учебник для вузов / С. Ю. Кашкин, П. А. Калиниченко, А. О. Четвериков ; под редакцией С. Ю. Кашкина. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 368 с.

¹² См., напр.: Лифшиц, И. М. Международное финансовое право и право Европейского союза: взаимодействие и взаимовлияние: монография. – М.: Юстицинформ, 2020. – 548 с.

¹³ См., напр.: Лукашук, И. В. Международное право. Общая часть : учеб. для студентов юрид. фак. и вузов / И.И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин'т государства и права, Академ. правовой ун'т. — Изд. 3'е, перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — 432 с

¹⁴ См., напр.: Малинин, С. А. О правотворческой роли международных организаций / С.А. Малинин // XIV ежегодное собрание 3, 4 и 5 февраля 1971 г.: Тезисы докладов / Советская Ассоциация международного права. – М., 1971. – С. 16 – 19.

¹⁵ См., напр.: Мартенс, Федор Федорович (1845-1909). Современное международное право цивилизованных народов [Текст] : [в 2 т.] / Ф. Ф. Мартенс ; под ред. и с биогр. очерком В. А. Томсинова. - Москва : Зерцало-М, 2014.

¹⁶ Право Европейского союза : вопросы истории и теории : учебное пособие / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина ; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Юридический фак. - Москва : Проспект, 2010. - 431 с.

¹⁷ См., напр.: Михалева, Т. Н. Принцип субсидиарности в праве Европейского союза: предел наднациональности или ее развитие? // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права : сб. науч. трудов. Вып. 8 / БГУ ; [редкол.: Е. В. Бабкина ; Ю. А. Лепешков (отв. редакторы) и др.] . - Минск : БГУ, 2016. - С. 145-155.

¹⁸ См., напр.: Тиунов, О. И. Международное гуманитарное право: учебник для вузов /. - М. : Инфра-М : Норма, 2000. - VIII, 315 с.

¹⁹ См., напр.: Топорнин, Н. Б. Бюджетное право ЕС: основные понятия и принципы [Электронный ресурс] / Н.Б.Топорнин // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. — 2019. — №2 (52). — С. 5-11.

²⁰ См., напр.: Хартли, Т.К. Основы права Европейского сообщества : Введ. в конституц. и адм. право Европ. сообщества / Т. К. Хартли; Пер. с англ., науч. ред. [и предисл.] В. Г. Бенды. - Москва : Закон и право ; Будапешт : Colpi, 1998. - 647 с.

Четверикова А.О.²¹, Шибаевой Е.А.²², Шумилова В.М.²³, Энтина Л.М.²⁴, Barnard С.²⁵, Berry Е.²⁶, Chalmers D.²⁷, Craig P. и Burca G.²⁸, Evans M.²⁹, Hartley T.³⁰, Heard-Laureote K.³¹, Heber С.³², Hillion С.³³, Hofmann Н.³⁴, Peers S.³⁵, Stefan O.A.³⁶, Wessel R. A.³⁷, Westlake M.³⁸, Wyatt D.³⁹, Yordanova N.⁴⁰, и др.

²¹ См., напр.: Кашкин, С. Ю., Четвериков, А. О. Основы интеграционного права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2014. 224 с., Четвериков А.О. Система учредительных документов Европейского союза в соответствии с Лиссабонским договором 2007 года // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН) №4(67), 2008. С. 962-989., Четвериков А.О. Рецепция права ЕС в других интеграционных образованиях и формирование общей теории интеграционного права. Интеграционное право: опыт Европы для постсоветского пространства : Международная научно-практическая конференция (г. Москва, 23 декабря 2010 г.) / Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина, Рос. нов. ун-т ; председ. програм. ком. И. М. Мацкевич. - М. : РосНОУ, 2011. - 248 с. С. 226-234., Четвериков А.О. Евразийская экономическая комиссия - новый интеграционный институт на постсоветском пространстве // Формирование Евразийского союза на постсоветском пространстве: проблемы и перспективы правового регулирования: Международная научно-практическая конференция. Москва, 2012 с. 93-117.

²² См., напр.: Шибаева, Е. А. 1992. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера. - Московский журнал международного права. № 4. С. 81-93.

²³ См., напр.: Шумилов, В. М. Концепция глобального права и глобальной нормативной системы // Современный юрист 3(12) 2015 С. 70-87., Шумилов, В. М., Международное право. : учебник / В. М. Шумилов. — Москва : Юстиция, 2024. — 528 с.

²⁴ См., напр.: Энтин, Л. М. Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник / отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. — 528 с., Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы / Л. М. Энтин. - Москва : Аксиом, 2009 (М. : Изд-во "Аксиом"). - 300 с., Энтин, Л. М. Европейское право. Отрасли права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2024. — 416 с.

²⁵ Barnard, C. The substantive law of the EU : the Four Freedoms – fifth edition, 2016. 627 p.

²⁶ Berry E., Homewood M. Complete EU Law. Text, Cases and Materials. Oxford University Press, 2017.

²⁷ Chalmers, D., Davies, G., Monti, G., & Heyvaert, V. (2024). European Union Law: Text and Materials (5th ed.). Cambridge: Cambridge University Press. 1232 p.

²⁸ Craig P., Burca G. EU Law: text, cases, materials. – Seventh Edition OUP - Oxford University Press, 2020, 1344 p.

²⁹ Malcolm Evans. International Law. Fifth Edition. Oxford University Press, 2018.

³⁰ Hartley T. The Foundations of European Union Law. 8th Edition. Oxford University Press, 2014.

³¹ Heard-Laureote K. European Union governance: effectiveness and legitimacy in European Commission committees. - London: Routledge, 2010. - XV, 243 p.

³² Enhanced Cooperation and European Tax Law. Caroline Heber, Oxford University Press. 2021. 519p.

³³ Christophe Hillion. The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy // Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2010.

³⁴ Hofmann H. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality // Europ. L.J. 2009. Vol. 15. №4. P. 494.

³⁵ Catherine Barnard, Steve Peers, European Union Law (3d Edition). Oxford University Press, 2020. 901 p.

³⁶ Stefan, Oana Andreea and Stefan, Oana Andreea and Avbelj, Matej and Eliantonio, M. and Hartlapp, Miriam and Korkeaho, Emilia and Rubio, Nathalie, EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review (March 4, 2019). King's College London Law School Research Paper Forthcoming, [Electronic source] – URL: <https://ssrn.com/abstract=3346629> (accessed: 01.06.2024).

³⁷ См., напр.: Wessel, R. A. Studying International and European Law: Confronting Perspectives and Combining Interests. In I. Govaere, & S. Garben (Eds.), The Interface Between EU and International Law: Contemporary Reflections, 2019 -pp. 73-97

³⁸ Martin Westlake, The Council of the European Union. Cartermill Publishing, 1995. 415.

³⁹ Daniel Wyatt Is the Commission a “lawmaker”? On the right of initiative, institutional transparency and public participation in decision-making: ClientEarth // Common Market Law Review, Volume 56, Issue 3 (2019) pp. 825 – 841.

⁴⁰ Nikoleta Yordanova & Asya Zhelyazkova, 2020. "Legislative Control over Executive Law-making: Delegation of Quasi-legislative Powers to the European Commission," Journal of Common Market Studies, Wiley Blackwell, vol. 58(2), pages 345-364.

Нормативную базу исследования составляют действующие и ранее действовавшие источники права ЕС и ЕАЭС, консультативные и иные документы, принятые институтами ЕС и руководящими органами ЕАЭС в рамках правотворческих процедур; нормативные правовые акты государств-членов ЕС и ЕАЭС, связанные с правотворческими процедурами в рамках указанных объединений. Иные источники национального права и акты иных международных организаций, имеющие отношения к цели, задачам, объекту и предмету исследования.

Методологическую основу исследования составили философские, общенаучные (диалектический, телеологический, индукция, дедукция) и специальные методы научного познания.

Историко-правовой (исторический) метод был использован в целях уяснения и описания процессов становления и развития институциональной системы и правотворческих процедур в ЕС и ЕАЭС.

Формально-юридический метод широко применялся для анализа, толкования и систематизации правовых норм, регулирующих правотворческую деятельность в рассматриваемых интеграционных объединениях.

Сравнительно-правовой метод был положен в основу сопоставления понятийного аппарата и содержания источников права, содержащих нормы, регулирующие правотворческую деятельность в ЕС и в ЕАЭС.

Научная новизна исследования. Новизна диссертации определяется ее целью и задачами, объектом и предметом, а также методологией, которые предполагают проведение комплексного исследования совокупности вопросов, связанных с правотворческими процедурами в ЕС и в ЕАЭС. В работе осуществлена систематизация и обобщение опыта правотворчества в рамках ЕС в сравнении с правотворческими процедурами в ЕАЭС – предложено выделение в системе права ЕС и ЕАЭС межотраслевого института правотворческой деятельности.

Подчеркивается зависимость процесса углубления интеграции от правотворческих процедур и развития наднациональной компоненты регулирования в рамках ЕС. В исследовании представлен реальный механизм принятия актов в соответствии с законодательными и незаконодательными процедурами в ЕС, выявлены его особенности, констатируется отличие де-факто применяемого правотворческого алгоритма от процедур, зафиксированных де-юре.

Отдельное внимание уделяется специфике процедур принятия новых членов и выхода из состава ЕС и ЕАЭС. Исследуются также процедуры внесения изменений в учредительные акты интеграционных объединений, заключения договоров с третьими странами и международными организациями, а также между государствами-участниками ЕС и ЕАЭС. Проведен сравнительно-правовой анализ правотворческих процедур в ЕС и ЕАЭС, сформулированы рекомендации по возможному совершенствованию системы принятия актов органами ЕАЭС.

Основные положения, выносимые на защиту. В соответствии с результатами проведенного диссертационного исследования и сделанными на его основе выводами на защиту выносятся следующие положения:

1. По итогам проведенного анализа предлагается выделить в доктрине права ЕС и доктрине права ЕАЭС отдельный межотраслевой институт правотворческой деятельности, который представляет собой совокупность принципов и норм, регулирующих отношения в процессе создания нормативных правовых актов в рамках интеграционных объединений. Целесообразность выделения указанного института обосновывается тем, что рассматриваемую совокупность норм нельзя в полной мере отнести ни к институциональному праву ЕС и ЕАЭС, регулирующему порядок формирования и функционирования органов управления этих организаций, ни к материальному праву, регулирующему отношения, связанные с реализацией целей интеграционных образований.

2. Правотворческие процедуры в Европейском союзе предлагается классифицировать на основании правовой природы финального акта, принимаемого в их рамках. Исходя из этого, выделено две группы процедур: институциональные и договорные. В первом случае речь идет о принятии актов вторичного права интеграционного объединения уполномоченными институтами, во втором случае – о заключении, внесении изменений или прекращении действия международных договоров.

К институциональным процедурам в ЕС отнесены законодательные процедуры (обычная, специальная, бюджетная) и незаконодательное правотворчество институтов ЕС (незаконодательные акты Совета, имплементационные и делегированные акты Комиссии, акты ЕЦБ). К договорным процедурам относятся процедуры принятия новых членов и выхода из состава ЕС, внесения изменений в учредительные договоры, заключения договоров с третьими странами и международными организациями, а также соглашения между государствами-членами ЕС.

В Евразийском экономическом союзе правотворческие процедуры также подпадают под приведенную классификацию. К институциональным процедурам в ЕАЭС относится правотворчество органов Союза: Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии (Совета и Коллегии). Группу договорных процедур составляют процедуры принятия новых членов и выхода из состава ЕАЭС, внесения изменений в учредительные договоры, заключения договоров с третьими сторонами и договоров в рамках Союза.

3. Установлено, что реальное содержание правотворческого процесса в ЕС не соответствует формальной регламентации соответствующих процедур, которые задают общую рамку действий институтов. В реальности указанные процедуры дополняются официально не закрепленными механизмами, за счет которых происходит их эволюция, позволяя своевременно адаптировать правотворческий процесс к динамике развития интеграции. С течением времени

отдельные, наиболее важные элементы подобных механизмов, имеют тенденцию к закреплению на уровне различных источников права ЕС.

В отличие от ЕС, в ЕАЭС регламентация правотворческих процедур отражает реальное содержание процесса принятия актов. В большинстве случаев формального согласования проектов актов между несколькими органами ЕАЭС не требуется, в связи с чем отсутствует необходимость появления неформальных механизмов сближения позиций руководящих органов, по аналогии с ЕС.

4. Выявлено, что, несмотря на формальное разделение институтов ЕС на законодательные и законодательные, в реальности правотворческий процесс проходит в «треугольнике» Комиссия — Совет — Парламент. Важной отличительной особенностью правотворчества в ЕС является принцип согласования позиций всех институтов, принимающих участие в конкретной процедуре, с целью достижения так называемого межинституционального баланса.

В ЕАЭС действующие правотворческие процедуры не только, как правило, не предполагают участия в принятии акта нескольких органов, но и сами органы выстроены нормами учредительного договора в строгую иерархическую систему. Даже в тех процедурах, где имеет место участие нескольких органов, к примеру, в ходе бюджетного процесса, они реализуют свои функции последовательно, а окончательное решение принимается Высшим Евразийским экономическим советом.

5. Установлено, что по мере углубления интеграционных процессов в ЕС возрастала роль Парламента как субъекта правотворчества. Данный институт, с одной стороны, является важным элементом наднационального регулирования в противовес Совету, олицетворяющему межправительственный подход к принятию решений. С другой стороны, Парламент придает правотворческому процессу в ЕС дополнительную легитимность, обеспечивая участие представителей, избранных гражданами Союза, в принятии ключевых решений.

В ЕАЭС парламентское измерение интеграции отсутствует. При этом иерархичность, заложенная в институциональной структуре, а также в системе правотворчества в ЕАЭС наряду с доминированием межгосударственного метода регулирования, ставит вопрос о наличии определенного дефицита демократической легитимности в рамках Союза. Создание парламента (или на первом этапе — парламентской ассамблеи) позволит вовлечь в правотворческую деятельность в ЕАЭС представителей законодательной власти, что будет способствовать расширению взаимосвязи органов Союза с народами государств-членов, подключив их (наряду с государствами) к развитию интеграционных процессов.

6. Предлагается использовать опыт ЕС в части, касающейся совершенствования процедур принятия новых членов и выхода из состава ЕАЭС. Разработка четких критериев вступления по аналогии с Копенгагенскими критериями ЕС позволит упорядочить процесс подготовки государств-кандидатов к обретению членства в Союзе.

В контексте совершенствования процедуры выхода из состава ЕАЭС предлагается учесть опыт ЕС и установить более длительный период (два года), по истечении которого действие Договора в отношении государства, направившего уведомление о выходе из состава Союза, прекращается. Действующий в настоящее время 12-месячный срок может оказаться недостаточным для урегулирования всех обязательств государства перед выходом из ЕАЭС.

7. В качестве рекомендаций по совершенствованию права ЕАЭС в части, касающейся правотворческого процесса, предлагается выработать на уровне Союза единый механизм исполнения в государствах-членах решений Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета.

С целью усиления наднациональной компоненты регулирования в рамках Союза и повышения автономности деятельности Евразийской экономической

комиссии предлагается отказаться от ряда избыточных процедур контроля государств-членов за деятельностью Коллегии ЕЭК в части, касающейся процедуры принятия бюджета ЕАЭС. Дополнительное согласование проекта бюджета Союза с правительствами и уполномоченными органами государств-членов на уровне ЕЭК представляется нецелесообразным, учитывая, что проект акта впоследствии проходит согласования в Евразийском межправительственном совете и утверждается Высшим Евразийским экономическим советом.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Проведенное исследование может способствовать дальнейшему развитию научно-исследовательской деятельности в области экономической интеграции, права ЕС и права ЕАЭС. Анализ правотворческих процедур в ЕС и в ЕАЭС может представлять интерес для российских государственных органов и общественных организаций, участвующих в процессе взаимодействия с органами ЕАЭС, для органов управления ЕАЭС, а также для научно-исследовательских структур, занимающихся проблемами права ЕС и ЕАЭС, проблематикой взаимоотношений России и Евросоюза.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе и научной работе, применимы к деятельности по дальнейшему развитию и совершенствованию права ЕАЭС в части, касающейся правотворческих процедур.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Достоверность результатов проведенного диссертационного исследования обусловлена широкой научной и эмпирической базой, обеспечена надлежащей методологией и подтверждается согласованностью полученных в результате выводов с принципами и нормами международного права и положениями теории права, а также нормативными правовыми актами ЕС и ЕАЭС.

Содержание диссертация обсуждалось в ходе заседания кафедры международного права ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации». Основные

положения и выводы настоящего исследования были отражены в шести статьях, опубликованных в журналах, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, а также изложены автором в ходе выступлений на научно-практических конференциях.

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации».

Личный вклад автора заключается в непосредственном проведении исследования, начиная с постановки цели и задач и их практической реализации, а также представления результатов исследования в научных публикациях и докладах.

Соответствие паспорту специальности. Диссертационное исследование соответствует содержанию паспорта научной специальности 5.1.5. «Международно-правовые науки», включая следующие направления: 5. Право международных организаций. Правовая природа, статус, компетенция международных межправительственных организаций, международных неправительственных организаций, квазиорганизаций. Нормотворческая деятельность международных организаций. Внутреннее право международных организаций. Международные конференции; 26. Интеграция и международное право. Правовые формы интеграции. Понятие, правовая природа, виды, признаки, компетенция и деятельность международных интеграционных объединений. Право межгосударственных региональных интеграционных объединений. Правовые проблемы евразийской интеграции. Правовой статус Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и его органов. Право ЕАЭС. Право Европейского союза (ЕС). Международная правосубъектность и компетенция ЕС.

Структура и содержание диссертации соответствует поставленной цели и задачам исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих 12 параграфов, заключения, списка используемой литературы и приложений.

ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы правотворчества международных интеграционных объединений

1.1. Понятие, виды и субъекты правотворчества международных интеграционных объединений

Прежде чем обратиться к рассмотрению процесса образования норм права в международных интеграционных объединениях на примере ЕС и ЕАЭС, целесообразным представляется совершить небольшой теоретический экскурс с целью определения ключевых понятий.

Понятие «правотворчество» активно используется в различных отраслях юридической науки, включая, например, конституционное и международное право. Тем не менее, определение данного термина лежит, в первую очередь, в области теории государства и права, где правотворчество традиционно рассматривается как составная часть более широкого явления - правообразования, под которым, в частности, профессора Н.И. Матузов и А.В. Малько понимают «естественно-исторический процесс формирования права, в ходе которого происходит анализ и оценка сложившейся правовой действительности, выработка взглядов и концепций о будущем правового регулирования, а также разработка и принятие нормативных предписаний»⁴¹. Правотворчество выступает в качестве завершающего этапа правообразования и представляет собой «возведение государственной воли в нормы права, то есть в форму юридических предписаний, имеющих общеобязательный характер»⁴². Аналогичной точки зрения придерживается профессор А.П. Мазуренко, понимающий под правотворчеством «завершающий этап процесса правообразования, состоящий в деятельности

⁴¹ Матузов, Н. И., Малько, А. В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. 4-е изд., испр. И доп. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 528 с. С. – 292.

⁴² Там же.

управомоченных субъектов по созданию, изменению и отмене правовых норм в целях регулирования общественных отношений»⁴³.

С.Г. Дробязко выделяет четыре основных подхода к пониманию понятия «правотворчество»⁴⁴. Первая точка зрения исходит из сугубо позитивистских начал и сводит рассматриваемый процесс к установлению государством правовых норм. Чрезмерный уклон в позитивизм, при котором процесс правотворчества сводится исключительно к проблематике формирования и структуризации массива нормативных правовых актов,⁴⁵ критикуется рядом современных ученых. По замечанию некоторых авторов, в ходе правотворческой деятельности должно формироваться не только содержание права (правило поведения), его внутренняя (структурные элементы правовой нормы) или внешняя формы выражения (тот или иной вид нормативного правового акта), но «целиком единое социально-правовое явление — право»⁴⁶.

Второй подход акцентирует внимание на значимости процедуры не только по созданию новых правовых норм, но и по признанию государством правовыми правил поведения, которые уже сложились в той или иной сфере общественных отношений. Указанной точки зрения придерживался, например, профессор А.Б. Венгеров, писавший, что «правотворчество — это организационно оформленная процедурная деятельность государственных органов по созданию правовых норм или признанию правовыми сложившихся, действующих в обществе правил поведения»⁴⁷.

Ученые, придерживающиеся третьей точки зрения, склонны подчеркивать значимость не только процедурных аспектов правотворчества, но и акцентировать внимание на субъектах данного процесса. Так, Ю.А. Тихомиров определяет

⁴³ Мазуренко, А. П. Правотворческая политика: понятие и соотношение со смежными юридическими категориями // Государство и право. 2010. №4. С. - 16.

⁴⁴ Дробязко, С. Г. Правообразование, правотворчество, правоустановление, их субъекты и принципы / С.Г. Дробязко // Право и демократия: сб. науч. тр. – Минск: БГУ, 2003. – Вып 14. С. 15-34. С. – 15-16.

⁴⁵ Синюков, С. В. Механизм правотворчества: дисс. кандидата юридических наук: 12.00.01 / Синюков Сергей Владимирович [Место защиты: Сарат. гос. юрид. акад.]. - Саратов, 2012. - 241 с. С. – 24.

⁴⁶ Матвеева, М. А. Нормотворчество и правотворчество: теоретические проблемы соотношений понятий // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата №3(34) 2014 С. 42-47. С. – 47.

⁴⁷ Венгеров, А. Б. Теория государства и права [Текст] : учебник / А. Б. Венгеров. - 9-е изд., стер. - Москва : Изд-во Омега-Л, 2013. - 607 с.

правотворчество как «процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства, формирования и принятия актов уполномоченными субъектам в рамках соответствующих процедур»⁴⁸.

Несколько особняком стоит позиция В.С. Нерсесянца, использующего вместо термина «правотворчество» понятие «правоустановление» и понимающий под ним форму и направление государственной деятельности, связанную с официальным выражением и закреплением норм права, которые составляют нормативно-правовое содержание всех действующих источников позитивного права⁴⁹.

Профессор Л.А. Морозова, характеризуя термин «правотворчество», писала, что данный процесс представляет собой деятельность государства по изданию, изменению или отмене правовых актов⁵⁰. А.С. Пиголкин отмечал, что правотворчество выступает в качестве процесса создания и развития действующего права как единой и внутренне согласованной системы общеобязательных норм⁵¹.

Правотворческая деятельность осуществляется в соответствии с рядом принципов, включая принцип научности, профессионализма, законности, демократизма, гласности, оперативности и т.д.⁵²

В зависимости от субъектов правотворческая деятельность подразделяется на⁵³:

- правотворчество государственных органов;
- правотворчество отдельных должностных лиц;
- правотворчество органов местного самоуправления;
- локальное правотворчество (например, в рамках отдельных учреждений, организаций, предприятий);

⁴⁸ Цит. по: Дробязко С.Г. Указ. соч. С. – 15.

⁴⁹ Нерсесянц, В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, М., 1999. – 552 с. С. – 415.

⁵⁰ Морозова, Л. А. Теория государства и права. М., 2002. 384 с., С. – 252.

⁵¹ Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. С. – 20.

⁵² Матузов, Н. И., Малько, А. В. Указ. Соч. С. – 293.

⁵³ Там же С. – 294.

- правотворчество общественных организаций (в частности, профсоюзов);
- непосредственное правотворчество народа (в процессе проведения референдума по наиболее значимым вопросам государственного устройства и общественной жизни).

В зависимости от вида нормативных правовых актов правотворческая деятельность подразделяется на:

- законотворчество, то есть правотворчество высших представительных органов государственной власти;
- делегированное правотворчество, под которым понимается правотворческая деятельность органов исполнительной власти, осуществляемая на основе передачи соответствующих полномочий представительного органа;
- подзаконное правотворчество.

Можно констатировать, что, несмотря на незначительные терминологические различия, в теории права сложился устоявшийся подход к понятию «правотворчества». Однако в современной отечественной юридической науке в целом (за пределами теоретико-правовых дисциплин) имеет место множественность терминов и подходов, описывающих процесс принятия, изменения и отмены правовых и иных норм. В последнее время в научном лексиконе распространение получил термин «нормотворчество». Причем подходы к содержательному наполнению данного понятия разнятся в зависимости от автора и сферы его профессиональных интересов.

В рамках теоретико-правовых дисциплин традиционно более устоявшимся считался термин «правотворчество», что видно из анализа соответствующих разделов учебной литературы по теории государства и права⁵⁴. При этом необходимо отметить, что в настоящее время отдельные ученые-правоведы все чаще используют понятие «нормотворчество» в качестве синонима

⁵⁴ См., напр.: Теория государства и права : учебное пособие / Красняков Н.И., Шишкина Н.В., СИУ РАНХиГС. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. – 252с.; Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. Соч.; Теория государства и права: учебное пособие / О.А. Колоткина, А.С. Морозова, И.Д. Ягофарова. – Москва: ИНФРА-М, 2021. – 406с.; Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник для вузов. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2012. — 704 с.

«правотворчеству». Примеры такого подхода можно увидеть в учебных пособиях профессора В.Б. Исакова⁵⁵ и профессора В.В. Лазарева⁵⁶. Последний под нормотворчеством понимает в первую очередь деятельность по созданию нормативных правовых актов. Нормотворчество представляет собой «главным образом государственную деятельность, завершающую процесс формирования права, означающую возведение государственной воли в закон»⁵⁷.

Определенная терминологическая путаница заметна при попытке разграничить понятия «правотворчество», «нормотворчество», «законотворчество». К примеру, Н.П. Алешкова предлагает рассматривать под законотворчеством деятельность по принятию правовых актов в форме законов, под нормотворчеством – деятельность по принятию иных нормативных правовых актов, а правотворчество при таком подходе является общим термином, обозначающим издание правовых актов в целом⁵⁸.

Профессор М.Н. Марченко, говоря о соотношении и взаимосвязи процессов правообразования, правотворчества и законотворчества, выстраивает их в определенный субординационный ряд, который «отражает процесс формирования, становления и развития, как самого права, так и его различных составных частей, включая источники права»⁵⁹. Правообразование в данном подходе выступает первоначальным этапом и предпосылкой правотворчества, которое в итоге завершается процессом законотворчества⁶⁰.

Некоторые авторы предлагают рассматривать нормотворчество как более узкое явление по отношению к правотворчеству, выражающееся в «создании правил поведения в рамках подзаконных нормативных правовых актов», в то время как под правотворчеством понимается процесс «создания права как

⁵⁵ Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. Б. Исакова. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 656 с.

⁵⁶ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. 0-28 В.В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2001. — 520с.

⁵⁷ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. 0-28 В.В. Лазарева... С. – 99.

⁵⁸ Алешкова, Н. П. Современное понятие муниципального правотворчества // Административное и муниципальное право. 2009. №5. С. 56-62.

⁵⁹ Цит. по Синюков, С. В. Указ соч. С. – 28.

⁶⁰ Синюков, С. В. Указ соч. С. – 28.

сложного и целостного социального института в единстве всех его характеристик и проявлений»⁶¹.

В доктрине присутствует подход, рассматривающий нормотворчество в качестве более широкого явления по сравнению с правотворчеством⁶². Сторонники данной точки зрения справедливо отмечают, что под нормами в нормотворческом процессе следует понимать не только непосредственно нормы права, но и иные регуляторы общественных отношений, включая политические нормы, нормы морали, религиозные нормы и т.д. Нормотворчество можно определить как процесс создания, закрепления, изменения и отмены социальных и правовых основ регулирования общественных отношений.⁶³ Нормотворческая деятельность рассматривается как процесс формирования всех социальных норм, регулирующих жизнь общества и государства, в то время как правотворчество относится исключительно к созданию правовых норм. Правотворчество следует рассматривать в качестве завершающего этапа процесса правообразования, при котором правовые замыслы, направленные на упорядочивание общественных отношений, воплощаются в жизнь в форме нормативных юридических актов, принятых государством⁶⁴.

Еще одним примером рассматриваемой точки зрения является подход к определению нормотворчества как «сложного, многослойного понятия», в котором присутствуют правовая и социальная составляющие⁶⁵. Нормотворческий процесс, таким образом, включает в себя создание и закрепление социальных и правовых основ общественных отношений. Некоторые правила поведения санкционируются государством в форме нормативных правовых актов, другие – устанавливаются с помощью иных норм: этических, религиозных, политических и т.д. Правотворчество в данном случае выступает лишь одной из разновидностей

⁶¹ Синюков, С. В. Указ соч. С. – 27-28.

⁶² См., напр.: Шагиева, Р. В. Основы нормотворчества: учеб. пособие / Н.Н. Димитров; Р.В. Шагиева - Москва: Изд-во Российской таможенной академии, 2013 - 145 с. С. – 41.

⁶³ Матвеева, М. А. Указ. соч. С. – 46.

⁶⁴ Там же

⁶⁵ Ярмонова, Е. Н. Отличие нормотворчества от правотворчества // Успехи современной науки и образования. №9 Том 2 С. 117-119. С. – 117.

нормотворчества. Различие в характере норм, регулирующих те или иные сферы общественных отношений, диктует и различия в субъектах правотворческой и нормотворческой деятельности. В последней, помимо государственных органов, принимают участие общественные объединения, корпорации, политические партии, религиозные и иные некоммерческие организации⁶⁶.

Отдельной и относительно популярной в отечественной науке точкой зрения является представление о правотворчестве и нормотворчестве как о синонимичных и в целом взаимозаменяемых понятиях⁶⁷. В качестве примеров подобного терминологического употребления можно привести работы Ю.Г. Арзамасова (Ведомственное нормотворчество: современное состояние, проблемы модернизации⁶⁸; Теория и практика ведомственного нормотворчества в России⁶⁹), В.А. Баранова (Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения⁷⁰), И.Н. Баранова (Актуальные теории и практики муниципального нормотворчества⁷¹), А.В. Межеккея (Понятие нормотворчества⁷²) и ряда других.

Характеризуя термин «нормотворчество», М.А. Лапина понимает под ним «буквально процесс создания норм права». Таким образом, налицо практика употребления данного термина в широком и в узком смыслах. В первом случае, когда речь идет о нормотворчестве, имеется в виду формирование всей совокупности норм, регулирующих жизнь социума, включая правовые. Во втором случае нормотворчество употребляется в узком смысле как синоним правотворчества.

⁶⁶ Ярмонова, Е. Н. Указ. соч. С. – 118.

⁶⁷ Мамчун, В. В. Проблема соотношения понятий правотворчества и нормотворчества // Вестник Владимирского юридического института. №1(50). 2019 С. 176-182. С. – 176.

⁶⁸ Арзамасов, Ю. Г. Ведомственное нормотворчество: современное состояние, проблемы модернизации / Ю.Г. Арзамасов // Юридическая техника. – 2012. - №6. С. 28-36.

⁶⁹ Арзамасов, Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю.Г. Арзамасов – М.: Юрлитинформ, 2013. – 480 с.

⁷⁰ Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения: монография / под ред. В.А. Баранова, М.А. Лапиной. – М.: Проспект, 2014. – 240 с.

⁷¹ Баранов, И. Н. Актуальные проблемы теории и практики муниципального нормотворчества // Вестник Московского государственного областного гуманитарного института. Серия: история, философия, политология, право. №1-1(1) Том 2. 2014 С. 44-48.

⁷² Межеккей, А. В. Указ. соч.

Стоит отметить, что подобное употребление термина «нормотворчество», равно как и его использование в принципе, критикуется многими представителями доктрины. Так, ряд авторов подчеркивают нецелесообразность введения понятия «нормотворчество» в научный оборот. По их мнению, термин «правотворчество» более точно отражает процесс «воспроизводства права в общественной жизни»⁷³.

Некоторые исследователи отмечают, что понятие «правотворчество» может быть соотнесено с понятием «нормотворчество», но не непосредственно, а в составе более узкого термина «правовое нормотворчество», в котором акцент сделан именно на формировании правовых норм⁷⁴.

В рамках международного права также не наблюдается согласованного и устоявшегося подхода к определению указанного термина и его соотнесения с понятием «правотворчество». Например, в диссертации Н.Д. Тагиева «Международное нормотворчество: современные способы создания правовых норм»⁷⁵, автор в разделе 1.2 отграничивает эти понятия. Правотворчество в его понимании является начальным звеном механизма международно-правового регулирования, а под нормотворчеством понимается выработка неофициальных правил, отражающих согласованную практику государств, но имеющих менее обязывающее действие по сравнению с правовыми нормами⁷⁶. Примечательно, что в целом в тексте работы данный автор регулярно использует рассматриваемые понятия как взаимозаменяемые.

В ряде работ термин «нормотворчество» используется применительно к выработке норм в рамках международных организаций. В качестве иллюстрации можно привести исследование О.В. Гликман «Нормотворческая деятельность Международной организации труда»⁷⁷, где автор выделяет два направления

⁷³ Ярмонова, Е. Н. Указ. соч. С. – 118.

⁷⁴ Мамчун, В. В. Указ. соч. С. – 180-181.

⁷⁵ Тагиев, Н. Д. Международное нормотворчество: современные способы создания правовых норм : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 : Казань, 2002 186 с.

⁷⁶ Тагиев, Н. Д. Указ. соч. С. – 34.

⁷⁷ Гликман, О. В. Нормотворческая деятельность Международной организации труда. Московский журнал международного права. 2003;(4):55-74.

нормотворческой деятельности международных организаций⁷⁸. В первом случае речь идет о создании международно-правовых норм совместно с другими субъектами международного права (государствами и иными международными организациями), а также создание норм путем принятия международной организацией соответствующих решений. Во втором случае международные организации участвуют в создании норм международного права государствами на различных стадиях, выполняя так называемую квазинормотворческую / вспомогательную функцию.

В работе Т.Н. Войтовой, посвященной повышению нормативной составляющей актов Совета Безопасности ООН, идет речь о «нормотворческих полномочиях» данного органа и «нормотворческой деятельности»⁷⁹. Р.А. Кантур, доказывая способность временных администраций ООН участвовать в создании «особого вида международно-правовых норм», применяет к указанной деятельности термин «нормотворчество»⁸⁰.

Несколько особняком стоит работа Н.Т. Эбралидзе «Методы правотворчества в ЕС»⁸¹. В указанном исследовании автор строго придерживается принципа использования исключительно термина «правотворчество» применительно к процессу принятия нормативных актов на уровне Европейского союза. В работе, в частности, выделяются международно-правовой и наднациональный методы правотворчества в ЕС. Термин «нормотворчество» в исследовании не употребляется, в ряде разделов автор использует в качестве альтернативного понятие «законотворчество»⁸².

В целом можно констатировать, что термин «нормотворчество» на сегодняшний день является достаточно общеупотребительным среди юристов-международников. В большинстве работ он используется в узком смысле, то есть

78 Гликман, О. В. Нормотворческая деятельность Международной организации труда. Московский журнал международного права. 2003;(4):55-74. С-56.

79 Войтова, Т. Н. О нормотворческих полномочиях Совета Безопасности ООН (на примере резолюций 1373 (2001) и 1540 (2004)) // Актуальные проблемы российского права. 2010. №2. С. 305-316.

80 Кантур, Р. А. Международно-правовые основания и правовая природа нормотворческой деятельности временных администраций ООН // «Международное правосудие», 2019, № 2 С. 107-127.

81 Эбралидзе, Н. Т. Методы правотворчества в ЕС : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 : Казань, 2004 173 с.

82 См., напр., указ. соч. С. – 65.

не как формирование любых типов норм (включая политические нормы и нормы морали), а как создание исключительно норм права.

Учитывая вышеизложенное, в рамках настоящего исследования представляется обоснованным использовать термин «правотворчество» применительно к ЕС и ЕАЭС как деятельности по созданию, изменению и отмене нормативных правовых актов руководящих органов (институтов) указанных интеграционных объединений, а также международных договоров, включая учредительные. Термин «правотворчество» представляется более формально определенным, не допускающим различного толкования, а также более общеупотребительным с точки зрения развития как теории права, так и международно-правовых дисциплин.

На сегодняшний день в теории международного права общепризнанным является наличие у международных организаций правосубъектности. Правосубъектность международных организаций характеризуется как производная (специальная) по сравнению с универсальной правосубъектностью государств. Именно государства наделяют международную организацию правосубъектностью, объем которой закрепляется в учредительных актах и иных документах.

Наделенные правосубъектностью международные организации наряду с государствами принимают участие в процессе создания (изменения) норм международного права, то есть выступают субъектами международного правотворческого процесса⁸³. Создание норм международного права международными организациями может осуществляться путем заключения международных договоров с государствами и другими международными организациями. Еще одним способом формирования норм является принятие руководящими органами международной организации решений, носящих нормативный характер. Несмотря на наличие в рамках отечественной доктрины определенных дискуссий о возможности отнесения решений международных

⁸³ Гликман, О.В. Указ. соч. С. – 56.

организаций к источникам международного права, многие исследователи допускают такую возможность⁸⁴. Большинство ученых-правоведов признают, что решения международных организаций по вопросам их «внутреннего права» (в том числе процедурным, финансовым и иным) являются обязательными для государств-членов в том случае, если их обязательность предусмотрена учредительным актом⁸⁵. Такие решения признаются носящими нормативный, правовой характер.

Правотворческая деятельность в рамках международных организаций имеет свою специфику, учитывая цели и задачи конкретного объединения. Особый интерес для исследований представляют организации региональной экономической интеграции, направленные не только на координацию усилий государств в той или иной сфере, но на сближение (конвергенцию) их экономических систем. Специфика целей и задач интеграционных структур предопределяет уникальный набор характеристик их организационно-правовой природы, включая правотворческую деятельность.

Одной из черт права подобных организаций является его наднациональный характер. По поводу содержания категории «наднациональность» в отечественной доктрине высказываются различные точки зрения⁸⁶. Впервые оно формулируется применительно к процессу европейской интеграции в контексте создания Европейского объединения угля и стали (ЕОУС)⁸⁷. М. Хиршлер и Б. Цимерман усматривали проявление наднациональности в ЕОУС, в первую

⁸⁴ Малинин, С. А. Избранное. Статьи и отрывки из книги: Право международной безопасности и межгосударственных организаций, договорное, морское, атомное право: К 80-летию со дня рождения и к 50-летию научной и педагогической деятельности Сергея Александровича Малинина / С. А. Малинин ; Санкт-Петербургский университет [СПбГУ]. Юридический факультет. - Санкт-Петербург, 2003. - 443 с. С. – 156.

⁸⁵ Международное право: Учебник. Отв. Ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Изд-во «Международные отношения». 2000. С. – 230.

⁸⁶ Гаврилов, В. В., Даньшов, В. Э. Указ. соч., Концепция верховенства права через призму наднациональности правопорядка Европейского Союза: анализ научных подходов / Самович Ю. В., Марухно Е. Ю. // Теория и практика социогуманитарных наук. - 2021. - № 2 (14). - С. 116-123.

⁸⁷ Павельева, Э. А. 2018. Соотношение суверенитета и наднациональности: история и перспективы. - Сибирский юридический вестник. № 4 (83). С. 124-129. С – 125.

очередь в праве издавать нормативные акты, обязательные для граждан государств-членов, и принимать решения большинством голосов⁸⁸.

Достаточно распространенным является подход, рассматривающий категорию «наднациональность» сквозь призму объема полномочий институтов интеграционного объединения⁸⁹. По утверждению профессора П. Линдсета, основным критерием, отграничивающим наднациональную организацию от классической международной межправительственной организации, является степень автономности ее управляющих органов⁹⁰.

А. М. Барнашов характеризует феномен наднациональности как «добровольное наделение руководящих институтов некоторых интеграционных объединений реальными властными полномочиями по установлению и применению нормативных правил поведения, обязательных не только для государств-членов, но и для физических и юридических лиц, находящихся на их территории»⁹¹.

Наднациональность, по мнению О.Н. Шпакович⁹², не является статичной категорией: ее объемы могут меняться как в различных организациях, так и в ходе эволюции институциональной структуры одной организации. В современных международных отношениях государство может быть участником различных интеграционных объединений, отличающихся по степени внутреннего единства и уровню наднациональности, в том числе в части, касающейся предоставленных органам таких объединений полномочий по принятию нормативных актов

⁸⁸ Хиршлер, М., Цимерман, Б. Западно-европейские интеграционные объединения. Право : пер. с нем. / под общ. ред. и предисл. Э. М. Аметистова, М. И. Брагинского. М., 1987. С. 75–77.

⁸⁹ См. напр, Павельева, Э. А. Указ соч., Мещерякова, О. М. 2012. Наднациональность в Европейском Союзе и суверенитет государств. - Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. № 1. С. 16-21.

⁹⁰ Lindset P. 2016. Supranational Organizations. - The Oxford Handbook of International Organizations. Ed. by J.K. Cogan, I. Hurd, I. Johnstone. Oxford: Oxford University Press. P.152-170. P.-154.

⁹¹ Барнашов, А. М. Наднациональность и конституционный суверенитет в интеграционных процессах / А. М. Барнашов // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сборник статей. Томск, 2019. Ч. 80. С. 109-112. С. – 109.

⁹² Шпакович, О. Н. 2012. Наднациональность в праве международных организаций. – Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. № 2 (37). С. 133–143.

обязательного характера⁹³. В данном контексте указанный автор выделяет по признаку распределения полномочий⁹⁴:

- межправительственные организации, выполняющие координирующие функции;
- международные организации с отдельными элементами наднациональности;
- полностью наднациональные организации.

Еще одним распространенным взглядом является рассмотрение понятия «наднациональность» во взаимосвязи с государственным суверенитетом⁹⁵. К примеру, Т.Н. Нешатаева говорит о наднациональности в широком смысле как о добровольном ограничении суверенной компетенции государственной власти⁹⁶. С точки зрения Дж.Г. Оутса, наднациональные международные организации способны «навязывать» новые обязательства государствам-членам⁹⁷.

Наднациональность очевидным образом связана с феноменом региональной экономической интеграции и может быть охарактеризована в том числе как метод функционирования межгосударственного объединения⁹⁸. Наднациональность является своего рода фундаментом, основанием для реализации целей интеграционного объединения⁹⁹. Не случайно в этой связи профессор В.М. Шумилов говорит о наднациональном праве не только как о нормативном блоке, но и как о методе нормативного регулирования¹⁰⁰.

Резюмируя, можно выделить следующие ключевые черты наднациональности применительно к международным организациям:

⁹³ Кашкин, С. Ю., Четвериков, А. О. Основы интеграционного права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2014. 224 с.

⁹⁴ Шпакович О.Н. Указ. соч.

⁹⁵ См., напр, Шибаева, Е. А. 1992. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера. - Московский журнал международного права. № 4. С. 81-93., Нешатаева Т.Н. 2014. Интеграция и наднационализм. - Вестник Пермского университета. Серия: Юридические науки. № 2 (24). С. 243-248., Treshchenkov E. (2023) Supranationality and Sovereignty in the European Union and in the Eurasian Economic Union. International Organisations Research Journal, vol. 18, no 3, pp. (in English).

⁹⁶ Нешатаева, Т. Н. Указ. соч. С. – 244.

⁹⁷ Цит. по: Самович, Ю. В., Марухно, Е. Ю. Указ. соч. С. – 118.

⁹⁸ Гаврилов, В. В., Даньшов, В. Э. Указ. соч. Указ. соч. С. – 11.

⁹⁹ Там же с. – 10.

¹⁰⁰ Шумилов, В. М. Концепция глобального права и глобальной нормативной системы // Современный юрист 3(12) 2015 С. 70-87.

- передача части государственных полномочий межгосударственному объединению, чаще всего в экономической сфере;
- наделение руководящих органов организации правом принимать решения большинством голосов (а не единогласно);
- принимаемые руководящими органами акты носят обязательный характер и обладают прямым действием в правовых порядках государств-членов;
- нормы актов интеграционных организаций порождают права и обязанности, в том числе для физических и юридических лиц (а не только для государств и самой организации);
- должностные лица наднациональных органов управления выступают в личном качестве в интересах организации в целом.

В настоящее время сфера наднационального регулирования в международной экономической системе настолько расширилась, что ряд ученых выделяют наднациональное право в качестве самостоятельной системы правовых норм в рамках формирующегося глобального права¹⁰¹. Некоторые исследователи объединяют всю совокупность правовых норм, регулирующих деятельность международных организаций региональной экономической интеграции, в комплексное межотраслевое явление — «интеграционное право»¹⁰². При этом в доктрине присутствует и критика указанного понятия¹⁰³.

Создавая международную организацию в экономической сфере, государства могут прибегнуть к наднациональному методу¹⁰⁴ регулирования ряда сфер общественных отношений, в которых необходимо обеспечить унификацию отдельных направлений деятельности с целью обеспечения максимального экономического эффекта. К примеру, в рамках таможенных союзов государства

¹⁰¹ Шумилов, В. М. О «Глобальном праве» как формирующейся правовой суперсистеме. Московский журнал международного права. 2015;(4):4-17.

¹⁰² Интеграционное право : учебник / В. В. Блажеев, С. Ю. Кашкин, П. А. Калиниченко и др.; отв. ред. С. Ю. Кашкин. - Москва : Проспект, 2017. - 720 с.

¹⁰³ См., напр.: Исполинов, А. С. Дело Achmea, автономный характер права ЕС и права ЕАЭС и бесславный закат концепции «интеграционного права» // Издательская группы «Закон», Портал Закон RU – [Электронный ресурс] – URL:

https://zakon.ru/blog/2021/3/29/delo_achmea_avtonomnyj_harakter_prava_es_i_prava_eaes_i_besslavnyj_zakat_konceptcii_integracionnogo_p (дата обращения: 11.06.2024).

¹⁰⁴ Международное право: учебник / В.М. Шумилов. – 3-е изд., испр. и доп. – Москва: ЮСТИЦИЯ, 2018. – 528 с.

унифицируют сферу таможенного регулирования, принимают кодифицированные акты (таможенные кодексы), устанавливающие единые таможенные пошлины и регулирующие трансграничное перемещение товаров в рамках общей таможенной территории. В данных объединениях государства создают органы управления, наделенные наднациональными полномочиями. Безусловно, степень наднациональности в праве международных интеграционных объединений различна. Как правило, поначалу государства-члены оказываются объективно не готовы передать значительную часть своих полномочий на наднациональный уровень. Развитие наднационального регулирования происходит постепенно, по мере углубления интеграционных процессов. При этом даже на высоких ступенях интеграции (на этапе создания экономического и валютного союза) определенные сферы общественных отношений остаются в зоне исключительной компетенции государств-членов, а какие-то регулируются методом межгосударственной кооперации по аналогии с классическими международными организациями.

В рамках международных интеграционных объединений субъектам правотворческой деятельности выступают не только государства-участники, но (подчас в гораздо большей степени) руководящие органы (институты) данных объединений, наделенные наднациональными полномочиями. При этом в ряде интеграционных образований могут применяться и различного рода гибридные формы правотворчества, предполагающие участие как государств-членов, так и руководящих органов объединений.

Что касается видов актов, принимаемых в рамках интеграционных структур, то они могут носить различный характер и включать в себя как классические международные договоры, так и акты вторичного права, принимаемые на основе учредительных договоров. При этом в отдельную категорию в ряде интеграционных объединений может быть выделено делегированное и/или исполнительное правотворчество отдельных руководящих органов. Помимо этого, значительную роль в деле развития и углубления интеграции могут играть

акты иного ненормативного свойства, включая нормы так называемого «мягкого права», создаваемые как институтами интеграционных структур, так и иными органами и аффилированными организациями (различного рода агентствами и т. п.).

Одним из ключевых элементов, определяющих успешность развития интеграционных связей в рамках объединения, являются правовые нормы, регулирующие деятельность данной организации. В случае наднационального регулирования особую важность представляют не только сами нормы, но и процесс их принятия. Для того, чтобы развитие интеграции шло успешно, процесс принятия решений в организации должен максимально отвечать, с одной стороны, интересам объединения в целом, а с другой, не встречать резкого неприятия со стороны государств-членов, которые склонны воспринимать чрезмерное расширение полномочий наднациональной структуры как угрозу суверенитету, в результате чего интеграционные процессы могут оказаться заблокированными.

1.2. Правотворчество и правотворческие процедуры ЕС и ЕАЭС: становление, развитие, классификация

На заре существования Европейского экономического сообщества, в соответствии с Римским договором 1957 года, были предусмотрены две основные процедуры принятия решений. В рамках первой процедуры Совет действовал полностью самостоятельно, без участия Парламентской Ассамблеи. Право инициировать принятие акта в основном принадлежало Комиссии. Вторым типом процедуры была процедура консультации, в ходе которой Совет запрашивал мнение Парламентской Ассамблеи по проекту акта, однако оно не являлось обязательным для учета при финальном голосовании (право законодательной инициативы также принадлежало Комиссии).

Развитие процедур принятия решений в ЕС шло по двум магистральным направлениям: увеличение полномочий и влияния Парламентской Ассамблеи (затем Европейского парламента) и расширение голосования в Совете

квалифицированным большинством на все большее количество сфер общественных отношений, для регулирования которых Сообщества (а затем Союз) были наделены компетенциями в соответствии с учредительными договорами. В качестве еще одной тенденции, относящейся к правотворческому процессу, можно выделить постоянное расширение сфер, в которых Сообщества и Союз наделялись соответствующими компетенциями.

Первоначально полномочия Парламентской Ассамблеи были расширены в бюджетной сфере. В соответствии с положениями Люксембургского договора 1970 года была создана система так называемых «собственных ресурсов» Сообществ, которая изменила принцип формирования бюджета. В рамках обновленной бюджетной процедуры Парламентская Ассамблея существенно расширила полномочия, получив право контроля за расходованием «собственных ресурсов» Сообществ¹⁰⁵.

Впоследствии влияние Парламентской Ассамблеи на процесс принятия бюджета было вновь усилено. Согласно положениям Брюссельского договора 1975 года, она получила право отклонять подготовленный Комиссией проект ежегодного бюджета, а также выносить вотум недоверия Комиссии в случае ненадлежащего исполнения бюджета Сообществ¹⁰⁶.

Важным этапом в развитии правотворческого процесса в рамках европейского интеграционного объединения стало принятие в 1986 году Единого европейского акта (ЕАА). В ЕАА получило легальное закрепление наименование «Европейский парламент», которое активно использовалось Ассамблеей с 1962 года, но не было отражено в текстах учредительных договоров. Единый европейский акт ввел новый тип правотворческой процедуры – процедуру сотрудничества (cooperation procedure), в рамках которой было предусмотрено голосование в Совете квалифицированным большинством, а Парламент приобрел дополнительные рычаги влияния на процесс подготовки итогового текста акта

¹⁰⁵ Treaties and the European Parliament // European Parliament Official Website [Electronic Source] – URL: [EU Treaties \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/eu-treaties) (accessed: 01.02.2024).

¹⁰⁶ Ibid.

путем внесения поправок. Шанс на принятие парламентских поправок существенно возрастал в случае их поддержки абсолютным большинством депутатов либо Комиссией¹⁰⁷. Помимо этого, Единым европейским актом была введена процедура одобрения (assent) Парламентом заключения Сообществами международных договоров (сходная с процессом ратификации международных соглашений национальными парламентами)¹⁰⁸.

Маастрихтский договор 1992 года расширил сферу применения процедуры сотрудничества. Парламент получил право утверждения состава Комиссии. Важнейшим нововведением указанного договора в правотворческой сфере стало учреждение процедуры совместного принятия решений (co-decision procedure). Данный тип процедуры по сути дела стал дальнейшим развитием механизма взаимодействия Парламента и Совета, которое ранее уже было заложено в процедуре сотрудничества.

В рамках указанной процедуры Парламент, и Совет должны были утвердить подготовленный Комиссией проект акта, для того чтобы он считался принятым. В случае, если указанные институты не могли прийти к соглашению, была предусмотрена согласительная процедура за счет формирования «Согласительного комитета», в который входили представители Совета и Парламента. У Парламента также появилась возможность накладывать вето на проект акта: в случае его отклонения абсолютным большинством депутатов документ считался не принятым и снимался с повестки. Кроме того, Маастрихтский договор расширил механизм голосования квалифицированным большинством в Совете, в том числе в сферах занятости, обеспечения гендерного равенства, модернизации систем социальной защиты и ряде других¹⁰⁹.

В дальнейшем в ходе реформ Амстердамского (1997 года) и Ниццкого (2001 года) договоров была расширена сфера применения процедуры совместного

¹⁰⁷ Кавешников, Н. Ю. Эволюция процедур принятия решений в ЕС как параметр глубины интеграции // Современная Европа. 2020. № 5(98). С. 77-88. С. – 80.

¹⁰⁸ Там же.

¹⁰⁹ Co-Decision procedure // Eurofound [Electronic source] – URL: [Co-decision procedure | European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions \(europa.eu\)](https://www.eurofound.eu/en/press-room/news/2019/04/co-decision-procedure/) (accessed: 01.02.2024).

принятия решений, включая сферы социальной защиты, условий труда для граждан третьих стран, легально пребывающих на территории государств-членов ЕС, и ряд других. При этом указанное расширение не было безусловным и требовало в каждом конкретном случае принятия Советом соответствующего решения, причем единогласно¹¹⁰. Параллельно с этим были вновь расширены сферы, принятие актов в которых осуществлялось путем голосования в Совете квалифицированным большинством.

Значительные изменения правотворческого процесса в ЕС были предусмотрены Договором, учреждающим Конституцию для Европы 2004 года¹¹¹, который так и не вступил в силу. Современный этап правотворчества в Европейском союзе был ознаменован заключением Лиссабонского договора 2007 года, в соответствии с которым всю совокупность правовых актов Евросоюза можно подразделить на две основные категории: законодательные и незаконотательные. Законодательные акты принимаются в форме регламентов, директив и решений (имеют юридически обязательную силу). Указанные акты принимаются законодательными институтами ЕС: Европейским парламентом (далее — Парламент) и/или Советом ЕС (далее — Совет). Для принятия законодательных актов предусмотрен специальный тип правотворческой процедуры. Данные акты могут приниматься в соответствии с обычной и специальной законодательными процедурами. В учредительных договорах не прописан универсальный критерий принятия актов по тому или иному типу законодательной процедуры: в каждом конкретном случае применяется процедура, прямо закрепленная в конкретной статье договора. Все законодательные акты Евросоюза принимаются исключительно посредством законодательной процедуры (п. 3 ст. 289 Договора о функционировании ЕС - ДФЕС), которая представлена двумя разновидностями: обычной (*ordinary legislative procedure*) и специальной (*special legislative procedure*).

¹¹⁰ Co-Decision procedure // Eurofound [Electronic source] – URL: [Co-decision procedure | European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions \(europa.eu\)](https://www.eurofound.eu/en/what-we-do/our-research/co-decision-procedure/) (accessed: 01.02.2024).

¹¹¹ Treaty establishing a Constitution for Europe // Official Journal of the European Union, C 310, 16 December 2004.

К законодательным актам ЕС относятся¹¹²:

— юридически обязательные акты, принимаемые Советом и Парламентом, для которых в учредительных договорах не предусмотрено применение обычной или специальной законодательных процедур;

— юридически обязательные акты иных институтов ЕС, в частности Европейской комиссии (Комиссии), Европейского совета (Евросвета) и Европейского центрального банка (ЕЦБ);

— отдельную категорию законодательных актов составляют делегированные и имплементационные (исполнительные) акты Комиссии, которые принимаются с целью дополнения или надлежащего исполнения (имплементации) законодательных актов.

Примечательно, что учредительные договоры Союза прямо не устанавливают иерархию законодательных и законодательных актов, за исключением делегированных и имплементационных актов, которые носят производный характер по отношению к законодательному акту, на основании которого они принимаются.

Ключевой особенностью, разграничивающей специфику законодательных и законодательных актов ЕС, является процедура их принятия и связанные с ней аспекты. Так, к примеру, в отношении законодательных актов нормами учредительных договоров, а также Внутренних регламентов Парламента и Совета установлен принцип публичности и открытости при рассмотрении и голосовании по проектам актов в указанных институтах. Важной отличительной особенностью принятия законодательных актов является вовлеченность в данный процесс национальных парламентов, которые участвуют в проверке проекта акта на его соответствие принципу субсидиарности, о чем подробнее будет сказано ниже.

Переходя к рассмотрению истории развития правотворческого процесса в Евразийском экономическом союзе, можно отметить отсутствие кардинальных изменений учредительного договора с момента его заключения в 2014 году. При

¹¹² Четвериков, А. О. Законодательство и правовые акты Европейского Союза в соответствии с Лиссабонским договором 2007 года. // *Lex Russica* (Научные труды МГЮА) 2008 (№6). с. - 1544-1555. С.- 1551.

этом история евразийского проекта началась существенно раньше, одним из знаковых моментов на пути региональной экономической интеграции ряда постсоветских государств стало образование Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в 2000 году.

Руководящими органами ЕврАзЭС являлись Межгосударственный Совет, Интеграционный Комитет, Межпарламентская Ассамблея и Суд Сообщества (ст. 3 Договора о ЕврАзЭС). Межгосударственный совет, в соответствии со ст. 13 Договора о ЕврАзЭС, принимал решение консенсусом, за исключением вопроса о приостановке членства или об исключении из состава объединения. В этом случае решение должно было приниматься по принципу – консенсус минус голос государства, в отношении которого оно принималось.

Интеграционный Комитет принимал решения большинством в 2/3 голосов. В случае, если за проект голосовали четыре государства-участника, но при этом он не набирал необходимых 2/3 в Комитете, указанный вопрос должен был быть передан на рассмотрение Межгосударственного совета (ст. 13 Договора о ЕврАзЭС). Количество голосов, которым каждое государство-член располагало в рамках Интеграционного комитета, соответствовало его взносу в бюджет Сообщества (Россия – 40 голосов, Казахстан – 20 голосов, Беларусь – 20 голосов, Киргизия и Таджикистан по 10 голосов).

Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС представляла собой орган парламентского сотрудничества, который рассматривал вопросы, связанные с гармонизацией (сближением, унификацией) законодательства государств-членов и приведением его в соответствие с договорами, заключенными в рамках объединения в целях реализации задач Сообщества (ст. 7 Договора о ЕврАзЭС). Межпарламентская ассамблея в пределах своих полномочий могла разрабатывать Основы законодательства в базовых сферах правоотношений, подлежащих рассмотрению Межгосударственным Советом; принимать типовые проекты для разработки на их основе актов национального законодательства; обращаться с рекомендациями к Межгосударственному Совету, запросами и рекомендациями к

Интеграционному Комитету и законодательным органам государств-членов, а также с запросами в Суд ЕврАзЭС.

По мере углубления интеграционных процессов в рамках ЕврАзЭС за счет формирования таможенного союза и единого экономического пространства были сформированы новые органы управления, решения которых носили наднациональный характер. Примечательно, что в отличие от ЕС, где процесс углубления интеграции и увеличения взаимосвязанности экономических и социальных систем государств-членов сопровождался вовлечением в Сообщества (затем Союз) новых участников, на постсоветском пространстве интеграция носила нелинейный, пульсирующий характер. Так, в составе ЕврАзЭС первоначально выделилось интеграционное ядро - тройка (Россия, Казахстан и Беларусь), которая согласилась начать построение таможенного союза и единого экономического пространства. Другие участники (Киргизия и Таджикистан) не поддержали данный тренд и сохранили прежний объем кооперации в рамках ЕврАзЭС (Киргизия позднее присоединилась к очередному витку развития интеграции в рамках Евразийского экономического союза).

В соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии 2011 года, в состав указанного органа вошли Совет и Коллегия Комиссии. Комиссия в пределах своих полномочий получила право принимать обязательные для государств-членов решения, а также рекомендации, не носящие обязательного характера.

Решения Совета Комиссии принимались консенсусом (ст. 12 Договора о Евразийской экономической комиссии), а решения и рекомендации Коллегии Комиссии принимались консенсусом или квалифицированным большинством в 2/3 голосов от общего числа членов Коллегии (ст. 21 Договора о Евразийской экономической комиссии).

Последующее создание Евразийского экономического союза не столько затронуло процессуальную сторону правотворческого процесса, в том числе по линии Комиссии (содержание которого будет подробно рассмотрено в следующих

главах настоящего исследования), сколько институциональную структуру евразийского интеграционного проекта, выведя за скобки его парламентскую составляющую.

Что касается подходов к классификации правотворческих процедур в интеграционных объединениях на примере ЕС и ЕАЭС, целесообразным представляется их отграничение в зависимости от правовой природы принимаемого в их рамках акта. В этом случае можно выделить массив процедур, связанных с принятием актов вторичного права интеграционных объединений. По своей правовой природе указанные акты международными договорами не являются и носят второстепенный характер по отношению к положениям учредительных договоров. Полномочиями по принятию указанных актов наделяются руководящие органы (институты — применительно к ЕС) интеграционных объединений. В этой связи указанную группу правотворческих процедур предлагается именовать институциональными. Применительно к ЕС к институциональным правотворческим процедурам следует отнести, в первую очередь законодательные процедуры, правотворчество Комиссии (делегированное и имплементационное) и незаконодательное правотворчество Совета ЕС, а также правотворчество Европейского центрального банка. В рамках ЕАЭС к институциональным процедурам можно отнести правотворчество органов межгосударственного согласования (Высший евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Совет Евразийской экономической комиссии), правотворчество Коллегии Евразийской экономической комиссии, а также процедуру принятия бюджета Союза.

От институциональных можно отграничить вторую группу правотворческих процедур, результатом которых является принятие актов, по форме являющихся международным договором. К таковым, например, относятся учредительные договоры, договоры, заключаемые интеграционными объединениями с третьими государствами и международными организациями, а также договоры между государствами-членами самих объединений (в рамках

ЕАЭС последняя категория соглашений носит наименование договоры в рамках Союза). Совокупность правотворческих процедур, направленных на принятие, изменение или отмену указанных типов актов предлагается именовать «договорными правотворческими процедурами» в рамках ЕС и ЕАЭС.

К группе договорных правотворческих процедур в ЕС следует отнести процедуры внесения изменений в учредительные договоры, принятия новых членов и выхода из состава Евросоюза, заключения договоров с иными субъектами международного права (третьими странами и международными организациями), а также заключения договоров между государствами-членами ЕС (так называемые договоры *inter se*). В рамках ЕАЭС к договорным правотворческим процедурам относятся процедуры внесения изменений в Договор о ЕАЭС, принятия новых членов и выхода из состава объединения, заключения соглашений с третьими странами и международными организациями, а также заключения международных договоров в рамках Союза.

В ходе последующих разделов настоящего исследования сравнение правотворческих процедур в ЕС и ЕАЭС будет происходить в соответствии с вышеприведенной классификацией на институциональные и договорные процедуры.

Подводя промежуточный итог, можно констатировать, что в отечественной доктрине присутствует терминологический плюрализм в отношении понятий «правотворчество» и «нормотворчество». При этом более традиционным, в особенности для теории права, является термин «правотворчество».

В данной работе применительно к процессу принятия актов нормативного характера институтами ЕС и органами ЕАЭС будет употребляться термин правотворчество.

В Европейском союзе процедуры принятия нормативных актов на уровне объединения прошли долгий путь эволюции параллельно с развитием и углублением интеграционных процессов. Среди ключевых трендов развития правотворчества в ЕС в исторической ретроспективе можно выделить

последовательное увеличение роли Парламента в процессе принятия актов с одновременным снижением роли Совета и расширением практики голосования квалифицированным большинством, что соответствует усилению наднационального начала правового регулирования в противовес межгосударственному.

Евразийский экономический союз пока не может похвастаться столь долгой историей становления и развития правотворческих процедур. Степень и глубина интеграции в ЕАЭС пока по многим параметрам несопоставима с европейским уровнем. Налицо нелинейная динамика развития евразийского интеграционного проекта, характеризующаяся как изменением численного состава участников ЕврАзЭС, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а затем ЕАЭС, так и институциональной структуры организации (в первую очередь речь идет об исчезновении ее парламентского измерения).

ГЛАВА 2. Институциональные правотворческие процедуры ЕС и ЕАЭС

2.1. Законодательные процедуры ЕС

2.1.1. Обычная законодательная процедура

Обычная законодательная процедура (ОЗП) предполагает предельно широкий спектр сфер, в рамках которых она используется для принятия соответствующих регламентов, директив и решений (в настоящее время она применяется к большинству вопросов, отнесенных к исключительной компетенции Евросоюза). ОЗП предусматривает максимальную степень взаимодействия между основными институтами: Парламентом и Советом, как созаконодателями, и Комиссией, как основным инициатором принятия актов. В особых случаях, предусмотренных учредительными договорами, как своего рода исключение из общего правила, применяется специальная законодательная процедура¹¹³ (п. 2 ст. 289 ДФЕС). При этом в учредительных договорах предусмотрены специальные возможности (оговорки) для перехода от принятия акта в рамках специальной на обычную законодательную процедуру¹¹⁴: указанная оговорка содержится, к примеру, в п.7 ст. 48 ДЕС. Данный факт лишний раз подчеркивает стремление создателей Лиссабонского договора максимально расширить сферу применения ОЗП, которой отводится центральное место в системе правотворчества ЕС.

С учетом столь значимой роли ОЗП принятие актов в ее рамках регулируется разнообразными источниками как первичного, так и вторичного права Союза. К источникам первичного права относятся ДЭС (в том числе уже упомянутые ст. 14, 16) и ДФЭС (Часть 6, Раздел 1, Глава 2). К источникам

¹¹³ Как правило принятие акта по специальной законодательной процедуре применяется в наиболее «чувствительных» для национального суверенитета государств-членов ЕС сферах, таких, к примеру, как гармонизация налогового законодательства (ст. 113 ДФЕС).

¹¹⁴ Kotanidis S. Passerelle clauses in the EU Treaties. Opportunities for more flexible supranational decision-making // European Parliamentary Research Service. [European Parliament Think Tank official website] 16.12. 2020. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2020\)659420](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)659420) (accessed: 11.06.2024).

вторичного права, имеющим непосредственные отношения к ОЗП, относятся: внутренние регламенты Парламента (Rules of Procedure of the European Parliament) и Совета (Rules of Procedure of the Council), а также Комиссии (Rules of Procedure of the European Commission) в части, касающейся подготовки и инициирования рассмотрения проектов актов. Кроме того, важное значение в процессе принятия акта по ОЗП имеют консультации между институтами-созаконодателями и Комиссией. Консультации проводятся на основании положений внутренних регламентов участвующих институтов и специальных межинституциональных соглашений, носящих обязательный характер.¹¹⁵ Среди подобного рода документов можно выделить Межинституциональное соглашение по улучшению законодательного процесса 2016 года (Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making) и Рамочное соглашение о взаимодействии между Европейским Парламентом и Европейской комиссией 2010 года (Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission).

В общем виде порядок ОЗП определен в ст. 294 ДФЕС. Право законодательной инициативы, согласно п.2 ст. 17 ДЕС, принадлежит Комиссии, за исключением ряда случаев. В учредительных договорах предусматривается возможность при определенных обстоятельствах инициировать принятие проекта акта Европейским центральным банком (ЕЦБ), Судом ЕС, инициативной группой государств-членов, а также гражданами ЕС. К примеру, согласно ст. 76 ДФЕС, одна четверть от общего количества государств-членов ЕС может инициировать принятие актов в сфере полицейского сотрудничества и сотрудничества судебных органов по уголовным делам. В акты ЕС, регулирующие деятельность Европейского центрального банка, могут вноситься изменения в соответствии с обычной законодательной процедурой по рекомендации ЕЦБ (ст. 40 Статута ЕЦБ – Протокол №4 к ДФЕС).

¹¹⁵ Возможность заключения подобного рода соглашений предусмотрена в ст. 295 ДФЕС.

В соответствии со ст. 257 ДФЕС, Парламент и Совет, постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой, могут создавать специализированные трибуналы, на которые возлагается рассмотрение некоторых категорий исков, подаваемых в специальных областях по запросу Суда ЕС и после консультации с Комиссией.

Комиссия в соответствии с п.2 ст. 293 ДФЕС может вносить изменения в проект акта до момента утверждения позиции Совета в первом чтении. Из данной нормы проистекает также и право Комиссии (подтвержденное практикой Суда ЕС) на отзыв проекта акта. Однако эта возможность может рассматриваться как своего рода «право вето» на предлагаемые Парламентом и Советом поправки. В связи с этим, в решении по делу C-409/13 от 14.04.2015г. (Case C-409/13 Council v Commission)¹¹⁶ Суд ЕС обязал Комиссию направлять Парламенту и Совету надлежащим образом подготовленное обоснование необходимости отзыва проекта акта. Аналогичные требования к Комиссии закреплены и в Межинституциональном соглашении по улучшению законотворческого процесса 2016 года (п.9 Гл. II).

Подготовленный Комиссией проект акта одновременно направляется Парламенту и Совету, а также национальным парламентам государств-членов. В случае, если субъектом законодательной инициативы выступает ЕЦБ, Суд ЕС или группа государств-членов Союза, то проект законодательного акта направляется национальным парламентам Советом, в случае подготовки проекта акта Парламентом, данный институт самостоятельно направляет его национальным законодательным органам (ст. 2 Протокола №1 к ДФЕС).

Согласно ст. 12 ДЕС, национальные парламенты активно способствуют надлежащему функционированию Союза, в том числе контролируя соблюдение принципа субсидиарности¹¹⁷, в соответствии с положениями Протоколов №1 и 2,

¹¹⁶ Case C-409/13 Council v Commission (2015) // [Electronic source] – URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-409/13&language=EN> (accessed: 11.06.2023).

¹¹⁷ В соответствии с ч.3 ст. 5 ДЕС, согласно принципу субсидиарности Союз в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут достаточным образом быть достигнуты государствами-членами на центральном, региональном или

приложенных к ДФЕС (так называемый субсидиарный контрольный механизм)¹¹⁸. Ст. 4 Протокола №1 («О роли национальных парламентов в Европейском союзе») устанавливает срок в 8 недель, в течение которых законодательные органы государств-членов могут представить мотивированное заключение по вопросу соответствия проекта законодательного акта принципу субсидиарности. Согласно п.1 ст. 7 Протокола №2 к ДФЕС («О применении принципов субсидиарности и пропорциональности»), каждый национальный парламент располагает двумя голосами (при наличии двухпалатного законодательного органа каждая из палат имеет один голос).

В случае, если мотивированное заключение о несоблюдении проектом законодательного акта принципа субсидиарности поддерживается не менее, чем одной третью голосов, которыми наделены национальные парламенты (так называемая «желтая карточка»), то проект акта направляется в Комиссию (или иной иницировавший его рассмотрение институт) на повторную экспертизу (ч.2 ст. 7 Протокола №2 к ДФЕС). Для проекта акта, внесенного на основании ст. 76 ДФЕС в отношении пространства свободы, безопасности и правосудия указанный порог составляет одну четверть от общего числа голосов национальных парламентов. Комиссия и иные субъекты законодательной инициативы после проведения дополнительной экспертизы проекта акта могут оставить его в прежнем виде, изменить или отозвать – данное решение должно быть мотивированным. В рамках обычной законодательной процедуры, в соответствии с п.3 ст. 7 Протокола №2 к ДФЕС, если мотивированное заключение национальных парламентов набрало простое большинство голосов (так называемая «оранжевая карточка»), то проект акта подлежит повторной экспертизе, по результатам которой Комиссия (или иной институт, иницировавший рассмотрение проекта акта) может отозвать, изменить проект или оставить его в прежнем виде. В последнем случае Комиссия составляет

местном уровне, но, ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия, могут быть лучше достигнуты на уровне Союза.

¹¹⁸ Пименова О.И. Правовая интеграция в ЕС и ее «национальное измерение» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. №3. С. 136-153. С. – 144.

мотивированное обоснование соответствия проекта акта принципу subsidiarity и направляет его Парламенту и Совету вместе с мотивированным заключением национальных парламентов. Парламент и Совет (до окончания первого чтения в рамках ОЗП) рассматривают указанные мотивированные заключение и обоснование: в случае если 55% членов Совета и Парламент (большинством голосов от числа участвующих в заседании членов) выскажутся в пользу несоответствия проекта принципу subsidiarity, то он снимается с рассмотрения, и обычная законодательная процедура завершается.

На практике национальные парламенты регулярно направляют Комиссии мотивированные заключения по проектам нормативных актов: согласно ежегодному отчету Комиссии о применении принципов subsidiarity и пропорциональности, а также о взаимодействии с национальными парламентами, за 2021 год было направлено 16 мотивированных заключений.¹¹⁹ Набор необходимого числа голосов для инициирования процедуры «желтой карточки» («оранжевая карточка» на практике еще не использовалась) происходит существенно реже, однако периодически имеет место. Так, в 2012 году Комиссия отозвала проект акта об ограничении права на коллективные протесты (забастовки) в связи со свободой учреждения и свободой оказания услуг компаниями в ЕС – тогда национальные парламенты набрали 19 из 54 голосов в пользу того, что проект акта не соответствует принципу subsidiarity.¹²⁰

Важность вовлечения национальных парламентов в процесс принятия законодательных актов обосновывается зарубежными учеными тем, что это повышает «демократическую легитимность» и контроль за деятельностью институтов ЕС. Высказываются идеи о возможной постепенной трансформации института участия национальных парламентов в правотворчестве ЕС в своего

¹¹⁹ Annual Report 2021 on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality and on Relations with National Parliaments [Electronic source] - URL: https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2021-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en (accessed: 11.06.2024).

¹²⁰ Михалева, Т. Н. Принцип subsidiarity в праве Европейского союза: предел наднациональности или ее развитие? // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права : сб. науч. трудов. Вып. 8 / БГУ ; [редкол.: Е. В. Бабкина ; Ю. А. Лепешков (отв. редакторы) и др.] . - Минск : БГУ, 2016. - С. 145-155. С. – 150.

рода «трехпалатную систему», состоящую из уровня правительств (Совет), граждан Союза (Парламент) и наций/народов (национальные парламенты).¹²¹ Вовлечение национальных парламентов в правотворческий процесс предоставляет государствам-членам дополнительный инструмент контроля за деятельностью институтов ЕС с целью недопущения принятия актов, выходящих за пределы их компетенции в сферах, регулирование которых государства не передавали на наднациональный уровень. Помимо этого, национальные парламенты заинтересованы в участии в процессе создания норм вторичного права ЕС, поскольку в большинстве случаев именно они впоследствии имплементируют указанные нормы в законодательства государств-членов¹²² (в первую очередь это касается издания на национальном уровне нормативных правовых актов, содержащих нормы, закрепленные посредством директив ЕС).

После направления Комиссией (или иным институтом) проекта акта Парламенту и Совету, а также в национальные парламенты обычная законодательная процедура считается запущенной и начинается рассмотрение документа в первом чтении. Несмотря на то что созаконодатели начинают данный процесс одновременно, Парламент первым должен принять по нему решение, вслед за тем Совет постановляет, исходя из позиции Парламента (п.3, п.4 ст. 294 ДФЕС). Временных рамок, в пределах которых проект акта должен быть рассмотрен обоими институтами в первом чтении, право ЕС не предусматривает. Исключение составляет лишь вышеуказанный период в 8 недель, в течение которого национальные парламенты государств-членов могут высказаться о том, что принятие акта идет вразрез с принципом субсидиарности.

Первое чтение в Парламенте

Процедура рассмотрения проекта акта в Парламенте детально прописана в его Внутреннем регламенте (ВРП). Поступивший документ рассматривается профильным парламентским комитетом (European Parliament Committee).

¹²¹ Cooper Ian. 2013. Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union. *Journal of the European Integration* 35:531-46. P. -9.

¹²² Matei, Ani & Dumitru, Adrian. (2020). The Subsidiarity Principle and National Parliaments Role: From Formal Need to Real Use of Powers. // *Administrative sciences*. 2020,10,24. P. – 3.

В случае, если сфера регулирования, затрагиваемая проектом акта, относится к ведению нескольких комитетов, по решению Конференции председателей и на основании ст. 57 ВРП может быть назначена согласительная процедура (*associated committee procedure*) или же, на основании ст. 58 ВРП, совместная процедура (*joint committee procedure*) рассмотрения проекта акта несколькими комитетами. При согласительной процедуре проект акта рассматривается в профильном комитете, а ассоциированные комитеты могут предложить свои поправки, которые принимаются профильным комитетом без голосования. В случае совместной процедуры рассмотрения законопроект рассматривается на равных основаниях двумя (или более) комитетами, которые совместно готовят итоговый текст для вынесения его на голосование.

Профильный комитет назначает докладчика (*rapporteur*), ответственного за подготовку проекта акта к итоговому голосованию. Во время рассмотрения и подготовки проекта акта в него простым большинством голосов членов комитета могут вноситься поправки. Итоговое решение по проекту акта принимается посредством поименного голосования (ст. 218 ВРП). При этом на стадии рассмотрения проекта акта на уровне парламентских комитетов к участию в обсуждениях обычно приглашаются представители Комиссии ЕС, также могут быть приглашены представители Совета.¹²³ В указанный период профильный комитет может принять решение начать неформальные консультации с представителями Совета. В трехсторонних консультациях, как их еще называют, триалогам (*trilogies*), участвуют как представители Парламента и Совета, так и Комиссии, причем на последних возлагается функция своего рода медиатора процесса нахождения компромисса между созаконодателями. Механизм триалогов детально не прописан на уровне источников первичного права ЕС - в ст. 295 ДФЕС оговаривается лишь принципиальная возможность проведения взаимных консультаций Парламента, Совета и Комиссии. Более детально порядок

¹²³ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure // European Parliament official website. 09.2020. Available at: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215107/OLP_2020_EN.pdf (accessed: 11.06.2024). P. 16-17.

организации данных мероприятий раскрывается на уровне ВРП, а также в межинституциональных соглашениях¹²⁴.

После завершения процедуры рассмотрения на уровне комитета подготовленный документ выносится на рассмотрение Парламента. В случае, если имели место межинституциональные консультации, по итогам которых стороны достигли промежуточного соглашения, оно выносится на рассмотрение Парламента в форме консолидированного текста (ст. 74 ВРП). Голосованию по проекту акта в Парламенте обычно предшествуют дебаты, на которые могут быть приглашены представители Комиссии и Совета. Парламент может принять внесенный Комиссией проект акта без поправок или с поправками, а также отклонить его (ст. 59 ВРП). Примечательно, что право Парламента полностью отклонить проект акта в первом чтении прямо не прописано в ст. 294 ДФЕС. При этом сам Парламент считает такой вариант действий для себя возможным, что и закреплено в ст. 59 ВРП. Однако в реальности подобная мера рассматривается скорее как исключение, и проекты актов, предложенных Комиссией, отклоняются достаточно редко.¹²⁵

В первом чтении Парламент принимает решение большинством от числа участвовавших в голосовании членов¹²⁶, хотя в ДФЕС процедура голосования в первом чтении подробно не регламентируется. При этом кворум на пленарных заседаниях Парламента составляет 1/3 от списочного состава депутатов, однако проверка кворума не является обязательной: она проводится только по требованию 40 и более членов, принадлежащих к разным фракциям (ст. 155 ВРП). Если требования о проверке кворума не заявлялось, Председатель Парламента может констатировать его отсутствие, только если на заседании присутствует менее 40 депутатов (п.5 ст. 155 ВРП). Таким образом, на практике голосование в

¹²⁴ Roederer-Rynning C. Passage to bicameralism: Lisbon's ordinary legislative procedure at ten // *Comparative European Politics*. 2019. Vol.17. P. 957-973. P. – 962.

¹²⁵ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure... P.-18.

¹²⁶ Ibid.

первом чтении может проходить и при наличии на заседании менее 1/3 от списочного состава Парламента.¹²⁷

После принятия проект акта передается на рассмотрение Совету. На этом первое чтение в Парламенте завершается. Вместе с тем, в случае принятия поправок к проекту акта, председатель профильной комиссии, назначенный ею докладчик или группа депутатов в количестве не менее 36 может запросить Парламент принять решение о возвращении документа в профильный комитет для проведения межинституциональных консультаций с Советом (п. 4 ст. 59 ВРП). Возврат проекта акта на уровень профильного комитета может быть осуществлен также в случае его отклонения при голосовании в Парламенте. Таким образом, механизм рассмотрения акта в первом чтении в соответствии с обычной законодательной процедурой направлен на достижение максимально широкого консенсуса, как внутри институтов-созаконодателей, в частности Парламента, так и между институтами. При этом к обсуждениям и дискуссиям активно привлекаются представители институтов, инициировавших рассмотрение проекта акта (в большинстве случаев Комиссии). Данный подход представляется весьма верным, так как дает возможность созаконодателям тщательно обсуждать обоснование позиции инициатора в отношении принимаемого правового акта и учитывать его мнение при доработке документа на протяжении всей процедуры.

Первое чтение в Совете

Принцип рассмотрения проекта акта в Совете в целом схож с аналогичной процедурой в Парламенте. Проекты актов рассматриваются в рабочих группах и специальных комитетах Совета, затем передаются на уровень Комитета постоянных представителей (Coreper), который заседает в двух составах: Coreper I и Coreper II в зависимости от рассматриваемых вопросов. С учетом важности готовящегося к принятию акта и его «чувствительности» для государств-членов ЕС рассмотрение может сразу начинаться на уровне Coreper I или Coreper II.

¹²⁷ Право Европейского союза в 2 т. Том 1. Общая часть в 2 кн. Книга 2: учебник для вузов / С.Ю. Кашкин; ответственный редактор С.Ю. Кашкин. - 4-е изд. перераб. и доп. - Москва: Издательство «Юрайт», 2020. - 299 с. С. – 65.

Кроме того, в случае, если проект вызывает «значительные дискуссии» среди государств-членов на уровне Coreper, он может быть повторно возвращен для обсуждения на уровень рабочих групп. Это делается в том числе для того, чтобы не выносить значительное количество неурегулированных вопросов на уровень Совета и тем самым не загружать его работу.¹²⁸ В отличие от процедуры рассмотрения в Парламенте, детально прописанной во внутреннем регламенте данного института, во Внутреннем регламенте Совета (ВРС) подобная детализация практически отсутствует. Это представляется правильным, так как перед Советом стоит порой непростая задача максимально сблизить позиции как минимум, необходимого для принятия документа большинства из 27 министров государств-членов ЕС, с учетом весьма значительной глубины интеграции, которую достиг ЕС, и распространения компетенции Союза на все большее число сфер общественных отношений, неизбежно затрагивающих «чувствительные» аспекты с точки зрения государственного суверенитета.

Принятие акта в первом чтении в Совете осуществляется квалифицированным большинством - «за» должно быть подано 55% (в настоящее время это означает, что проект акта должны поддержать 15 из 27 государств-членов ЕС) голосов представителей государств-членов, представляющих, как минимум, 65% от совокупного населения Евросоюза (ст.16 ДЭС). При голосовании Совет может принять проект акта в редакции Парламента, в этом случае обычная законодательная процедура завершается, либо внести в него поправки (позиция Совета в первом чтении) с последующим направлением Парламенту. Дискуссионным в данном контексте остается вопрос права Совета вообще отклонить проект правового акта в первом чтении. Как и в случае с аналогичным правом Парламента для первого чтения, возможность Советом отклонить проект акта напрямую не прописана в учредительных договорах. В политико-правовых кругах ЕС в настоящее время сложилось мнение относительно возможности Советом при голосовании квалифицированным

¹²⁸ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure... P.-21.

большинством отклонить проект акта, представленного Комиссией, в целом, однако в реальности Совет чаще избирает путь нерассмотрения подобных проектов, которые таким образом оказываются, по сути, заблокированными.¹²⁹

Второе чтение в Парламенте

Второе чтение начинается с получения Парламентом позиции Совета в первом чтении, при этом Совет в полной мере информирует Парламент о причинах, которые побудили его внести поправки.

В отличие от первого чтения, во втором чтении оба созаконотателя, согласно ст. 294 ДФЕС, связаны жесткими временными рамками, отведенными на рассмотрение и принятие проекта акта. Парламент и Совет располагают сроками по 3 месяца каждый, которые могут быть продлены максимум на один месяц. При этом практика показывает, что обычно созаконотатели, в частности, Парламент, активно пользуются указанным продлением.¹³⁰ В Парламенте срок продлевается решением председателя по запросу профильного комитета (ст. 64 ВРП). Если Парламент не примет решение по проекту акта во втором чтении в течение максимум четырехмесячного периода, то акт считается принятым в редакции, соответствующей позиции Совета в первом чтении.¹³¹ На практике подобных случаев пока зафиксировано не было.

Механизм рассмотрения проекта акта во втором чтении в принципе аналогичен первому чтению. Позиция Совета по проекту акта в первом чтении снова попадает в профильный парламентский комитет. После этого документ выносится для обсуждения и голосования. При этом, во втором чтении депутаты ограничены в праве вносить поправки в рассматриваемый проект акта. Согласно ст. 68 ВРП, поправки считаются допустимыми, в частности, если они соответствуют (полностью или частично) позиции Парламента, сформулированной в первом чтении, направлены на достижение компромисса с позицией Совета, связаны с возникновением новых обстоятельств или

¹²⁹ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure... P.-21.

¹³⁰ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure... P. – 22.

¹³¹ Ibid.

юридических фактов в период рассмотрения проекта акта. Указанные ограничения направлены на предотвращение бесконечного затягивания процесса рассмотрения проекта акта путем внесения в него дополнительных поправок и нацелены на максимально возможное сближение позиций созаконодателей в условиях ограниченного времени. В период второго чтения могут проводиться неформальные трехсторонние консультации, направленные на выработку единой позиции институтов.

Во втором чтении Парламент может отклонить позицию Совета, принять ее полностью либо предложить поправки к ней. Первоначально на голосование выносится вопрос полного отклонения позиции Совета: решение принимается большинством (пп.в п.7 ст. 294 ДФЕС и ст. 67 ВРП), и в случае такого результата проект акта считается непринятым, а законодательная процедура на этом завершается. Впоследствии Парламент голосует за поправки, перед этим председатель обычно приглашает представителей Комиссии и Совета высказать свое мнение по предлагаемым изменениям (на основании п. 3 ст. 67 ВРП). Поправки принимаются также большинством от входящих в состав Парламента членов. Проект акта во втором чтении может быть принят и без поправок, в этом случае он считается принятым в редакции Совета в первом чтении, и законодательная процедура завершается. В ДФЕС при этом не оговаривается способ голосования в данном случае, исходя из чего можно сделать предположение, что данное решение Парламент может принять большинством от участвующих в голосовании членов (при наличии кворума). Если поправки все же были приняты, проект акта вновь направляется Совету, а также Комиссии, которая должна вынести свое заключение по предложенным изменениям.

При этом в случае завершения законодательной процедуры при отклонении Парламентом позиции Совета, учредительные договоры и нормы вторичного права ЕС ничего не говорят о возможности повторного внесения Комиссией отклоненного проекта акта на новое рассмотрение в рамках ОЗП. Исходя из этого можно констатировать, что Комиссия, в случае несогласия с подобным исходом

голосования в Парламенте, в принципе может повторно запустить законодательную процедуру.¹³²

Второе чтение в Совете

В Совете позиция Парламента во втором чтении рассматривается в течение трех (в случае продления – четырех) месяцев. Совет может принять проект акта в парламентской редакции второго чтения, в этом случае акт считается принятым, и ОЗП завершается; может не согласиться с некоторыми парламентскими поправками, тогда второе чтение завершается, и в течение 6 недель созывается согласительный комитет. Решение Совета во втором чтении принимается квалифицированным большинством. Однако если Комиссия даст отрицательное заключение на поправки, предложенные Парламентом, то в таком случае для принятия акта потребуется единогласное решение Совета. Это лишний раз подчеркивает, что, хотя Комиссия формально и не является законотворческим институтом ЕС, она оказывает самое непосредственное влияние на процесс принятия акта в рамках ОЗП.

Примечательно, что в ст.294 ДФЕС (п.8) ничего не говорится о возможности Совета в принципе не высказывать своего мнение по позиции Парламента во втором чтении в течение отведенного периода времени. Также, в отличие от п.7 ст. 294 ДФЕС, закрепляющей возможность Парламента отклонить проект акта во втором чтении, аналогичная возможность для Совета не прописана в п.8 этой же статьи. В результате встает вопрос о допустимости применения суждения по аналогии. К примеру, в случае если Совет в течение отведенного срока никак не выскажется относительно полученной позиции Парламента во втором чтении, то тогда указанный акт теоретически можно считать принятым в позиции Парламента. С другой стороны, исходя из того, что перечень опций для Совета во втором чтении, в соответствии с пп. а) и б) п. 8 ст. 294 ДФЕС, является закрытым, можно предположить, что Совет в данном случае обязан высказать свою позицию в установленный срок. Это может быть связано, в том числе, со стремлением

¹³² Handbook on the Ordinary Legislative Procedure... P.-24.

государств-членов, представители которых заседают в Совете иметь максимально возможное влияние на процесс принятия решений даже в условиях формально декларируемого равенства институтов-созаконодателей.

Согласительный комитет состоит из членов Совета или их представителей и равного количества членов Парламента. Помимо этого, в работе согласительного комитета принимают участие представители Комиссии, целью которых является содействие достижению компромисса при согласовании единого текста. Согласительный комитет действует в строго оговоренный срок: 6 недель (с возможностью продления до 8 недель), который начинается с момента официального уведомления Советом о несогласии с позицией Парламента во втором чтении. Если согласительному комитету не удастся сформировать единую позицию по проекту акта, то он считается непринятым, и ОЗП на этом завершается. Решение комитета принимается квалифицированным большинством входящих в него членов Совета или их представителей и большинством членов, представляющих Парламент. Стоит отметить, что в отличие от формата описанных выше неформальных трехсторонних консультаций в период первого и второго чтений, часто ведущих к согласованию позиций Парламенте и Советом, согласительный комитет, по замечанию ряда исследователей, не зарекомендовал себя как эффективная площадка достижения компромисса.¹³³ Это может быть связано, в том числе, с официальным характером и сжатыми сроками его функционирования. В связи с этим заседаниям комитета часто предшествуют триалоги.¹³⁴

Третье чтение в Парламенте и Совете

В случае, если согласительному комитету удастся сформировать единый вариант текста, то Парламенту и Совету отводится еще 6 недель (с возможностью продления до 8) на его утверждение. Совет постановляет по проекту квалифицированным, а Парламент простым большинством голосов.

¹³³ Кавешников, Н. Ю. Указ. соч. С.-81.

¹³⁴ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure... P.-25.

На практике усиление роли неформальных трехсторонних консультаций в правотворческом процессе ЕС и сам механизм ОЗП, направленный на достижение широкого консенсуса между созаконодателями и Комиссией, привели к тому, что за последние десять лет количество третьих чтений сократилось практически до нуля. Так, в период с 2009 по 2014 годы в третьем чтении было одобрено только 3% от всех актов, принятых в рамках ОЗП.¹³⁵ С 2014 по 2019 годы, в третьем чтении не было рассмотрено ни одного акта. За указанные периоды в первом чтении было принято 85% и 89% всех актов соответственно.¹³⁶ Успешность принятия актов в первом чтении во многом связана как с развитым механизмом межинституционального взаимодействия (приглашение представителей Совета и Комиссии к дискуссиям в Парламенте и проведение триалогов), так и с относительно «мягким», по сравнению с последующими чтениями, регулированием процесса принятия решений, в том числе в части нефиксированных временных сроков. Вместе с тем побочным эффектом такой модели является увеличение длительности рассмотрения проекта акта в первом чтении, средняя продолжительность которого в период с 2014 по 2019 годы составляла примерно 18 месяцев.¹³⁷

По завершении ОЗП в случае принятия проекта акта (стоит еще раз подчеркнуть, что это может произойти на любой стадии процесса: в первом, втором или третьем чтении) он подписывается председателями Парламента и Совета и в последующем подлежит обязательному опубликованию в Официальном журнале Европейского Союза (ч.1 ст. 297 ДФЕС). Принятые акты вступают в силу на 20-й день с момента официального опубликования или в иной срок, закрепленный в самом акте.

¹³⁵ Bultena A. Negotiations in the Ordinary Legislative procedure: the Perspective of the European Parliament In: Goudappel F., Hirsch Ballin E. (eds) Democracy and Rule of Law in the European Union. T.M.C. Asser Press, The Hague. 2016. P. 93-109. P.-100.

¹³⁶ Activity Report. Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure // European Parliament official website. 2019. Available at: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198024/activity-report-2014-2019_en.pdf (accessed: 11.06.2024). P.-3.

¹³⁷ Handbook on the Ordinary Legislative Procedure... P.-50.

Подводя итог, можно констатировать, что правовое регулирование механизма принятия актов в рамках обычной законодательной процедуры в ЕС носит комплексный характер на уровне как первичного права, так иных источников, включая межинституциональные соглашения, носящие обязательный характер, а также нормы внутренних регламентов институтов ЕС. ОЗП направлена на принятие акта путем выработки максимально широкого консенсуса как внутри Парламента и Совета, так и на межинституциональном уровне. Достижение консенсуса позволяет уравновесить общеевропейский интерес к продолжению углубления интеграции в рамках ЕС и национальные интересы государств-членов.¹³⁸

Важную роль в достижении консенсуса в рамках ОЗП играет Комиссия, обладающая широкими возможностями по влиянию на процесс принятия решений. Формально не являясь правотворческим институтом, Комиссия, тем не менее, выполняет своего рода квазиправотворческие функции.

Значительную роль в достижении компромиссных решений играют неформальные трехсторонние консультации представителей институтов-созаконодателей и Комиссии. Указанный механизм официально не закреплен на уровне учредительных договоров и детализирован во внутренних регламентах Парламента и Совета и межинституциональных соглашениях, а также на уровне устоявшихся практик. Данный механизм обладает гибкостью, позволяющей добиться принятия большинства актов в первом чтении (при увеличении продолжительности последнего).

Чтения, через которые проходит проект правового акта в рамках ОЗП, являются «попытками» достижения межинституционального компромисса, а не строго обязательными стадиями законотворческого процесса, как это имеет место в ходе правотворческого процесса на национальном уровне.

¹³⁸ Bultena A. Op.cit. P. – 95.

2.1.2. Специальная законодательная процедура

Выделение в учредительных договорах двух основных типов законодательных процедур обычной и специальной во многом отражает двойственность регулирования общественных отношений в ЕС, исходя из их наднационального и межгосударственного начал.

Как уже было показано выше, обычная законодательная процедура (ОЗП) исторически появилась позднее и на сегодняшний день является венцом наднационального регулирования в ЕС. Последовательное расширение компетенций Союза привело к тому, что в настоящее время ОЗП занимает доминирующее положение по сравнению со специальной законодательной процедурой в праве ЕС и применяется более, чем в 70 случаях (см. Приложение 1).

Согласно п.2 статьи 289 ДФЕС «В особых случаях, предусмотренных Договорами, принятие регламента, директивы или решения Европейским парламентом при участии Совета или Советом при участии Европейского парламента образует специальную законодательную процедуру».¹³⁹ Таким образом, отличительным признаком специальной законодательной процедуры (СЗП) является принятие законодательного акта только одним институтом (в подавляющем большинстве случаев Советом) при получении одобрения или после консультации с другим институтом-созаконодателем (обычно в этой роли выступает Парламент).

Несмотря на единое название, в действительности под СЗП процессуально понимается три различных вида процедуры:

СЗП-1: принятие законодательных актов Советом после консультации с Европейским парламентом / Процедура консультации (consultation procedure).

¹³⁹ <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/> Автор перевода Четвериков Артем Олегович. Оригинальный текст <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>: «2. In the specific cases provided for by the Treaties, the adoption of a regulation, directive or decision by the European Parliament with the participation of the Council, or by the latter with the participation of the European Parliament, shall constitute a special legislative procedure.»

СЗП-2: принятие законодательных актов Советом после одобрения Европейским парламентом (...the consent of the European Parliament) / Процедура одобрения.

СЗП-3: принятие законодательных актов Европейским парламентом после одобрения Советом (... the consent of the Council).

В учредительных договорах ЕС структурно и терминологически приведенная классификация не закреплена – в настоящем исследовании она выделяется на основании анализа законодательных процессуальных механизмов в различных сферах правового регулирования (см. Приложение 2), процессуальных регламентов правотворческих институтов ЕС и в соответствии с доктриной права Европейского Союза¹⁴⁰.

Исходя из приведенных в Таблице 2 данных, в совокупности специальная законодательная процедура применяется в чуть более 30 случаях, что существенно уступает сфере применения ОЗП. Зачастую СЗП используется в наиболее чувствительных для суверенитета государств-участников сферах, не отнесенных учредительными договорами к исключительной компетенции ЕС. СЗП активно применяется в сферах, отнесенных ДФЕС к совместной компетенции Союза и государств-членов (например, согласно п.2 ст.153 ДФЕС, в сфере социальной политики и защиты прав работников). Часто специальная законодательная процедура применяется в дополнении к ОЗП, в более узких сегментах регулирования. К примеру, п.2 ст.21 ДФЕС наделяет Парламент и Совет правом принимать посредством ОЗП акты, способствующие реализации прав граждан ЕС на свободное передвижение и проживание на территории государств-членов (широкая сфера регулирования). В п.3 ст.21 ДФЕС Совет наделяется правом посредством СЗП принимать меры по обеспечению социальной защиты и социальных гарантий граждан ЕС (узкий сегмент регулирования). Еще одним характерным примером является ст.194 ДФЕС, в п.2 которой устанавливается

¹⁴⁰ До Лиссабонского договора процедура консультации и процедура одобрения/санкционирования были терминологически закреплены в учредительных договорах ЕС, сегодня эти наименования используются в регламентах Совета и Европейского парламента, а также - в правовой доктрине ЕС.

право Парламента и Совета по ОЗП принимать решения в рамках общей энергетической политики, при этом меры, имеющие по существу налоговый характер, Совет принимает единогласно по СЗП после консультации с Парламентом (п.3 ст. 194 ДФЕС).¹⁴¹

Говоря о специальной законодательной процедуре, необходимо отметить наличие в первичном праве ЕС определенной терминологической несогласованности по данному вопросу. В ряде статей ДФЕС при описании процедуры принятия решений имеется прямое указание на специальную законодательную процедуру (к примеру, ст.113 ДФЕС). При этом в учредительных договорах присутствуют множественные места, в которых *de facto* описываются аналогичные процедуры (консультации или одобрения), однако *de jure* они прямо не характеризуются как законодательные (например, ст. 50 ДЕС, ст. 103 ДФЕС).

В зарубежной доктрине ученые по-разному подходят к классификации указанных процедур. Некоторые исследователи при описании специальных законодательных процедур относят к ним как те, которые ДФЕС прямо именует «специальными законодательными», так и те, по поводу которых подобных положений в учредительном договоре не содержится, но они схожи по содержанию.¹⁴² В то же время, другие справедливо отмечают, что, исходя из буквального прочтения норм ДФЕС, последние процедуры некорректно относить к законодательным.¹⁴³ Более подробно указанная проблема будет рассмотрена в Главе II, применительно к настоящему разделу стоит ограничиться пояснением о том, что в рамках настоящей работы под специальными законодательными процедурами понимаются только те, в отношении которых в ДФЕС имеются прямые указания на их «законодательный» характер. Данный подход обоснован

¹⁴¹ Право Европейского Союза. В 2т. Т.2. Особенная часть: ученик для бакалавриата и магистратуры / под ред. С.Ю. Кашкина- – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 1023 с. – (Серия: Бакалавр. Углубленный курс). С. – 636.

¹⁴² Tiago Sergio Cabral A Short Guide to the Legislative procedure in the European Union. UNIO – EU Law Journal. Vol. 6 No. 1 January 2020, pp 161-180. P. – 173.

¹⁴³ Magdalena Svobodova On the Concept of Legislative Acts in the European Union Law Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper No. 2016/II/1.

системным толкованием норм ДЕС и ДФЕС: в рамках специальной законодательной процедуры (как и в рамках ОЗП) проект акта в обязательном порядке направляется национальным парламентам стран-членов, которые могут дать свои заключения на его соответствие принципам subsidiarity и proportionality. Кроме того, обсуждение в Совете по таким проектам должно в обязательном порядке проводиться публично (ст.16 ДЕС, ст. 15 ДФЕС)¹⁴⁴. Подобная точка зрения находит свое отражение и в практике Суда ЕС. Так, Суд ЕС в своем решении по объединенному делу «Словакия и Венгрия против Совета» указал на правомерность действий Совета, принявшего Решение 2015/1604 от 22 сентября 2015 г. квалифицированным большинством и не направлявшего проект акта национальным парламентам, поскольку в ч.3 ст. 78 ДФЕС (на основе которой принималось решение) содержится указание только на необходимость соблюдения процедуры консультации без указания на ее законодательный характер.¹⁴⁵

*СЗП-1: принятие законодательных актов Советом
после консультации с Европейским парламентом / Процедура
консультации*

Процедура консультации исторически является первым и наиболее простым с процессуальной точки зрения видом правотворческой процедуры в ЕС. Первоначально указанный вид процедуры распространялся на подавляющее большинство сфер, в которых Союз был уполномочен принимать решения. Впоследствии, с ростом роли наднационального регулирования в ЕС, выразившегося, в частности, в расширении полномочий Парламента, область применения процедуры консультации стала постепенно сужаться, уступая место, в первую очередь, процедуре совместного принятия решений (обычной законодательной процедуре в редакции Лиссабонского договора). Между тем,

¹⁴⁴ По общему правилу, закрепленному в ст. 15 ДФЕС, Парламент публично проводит слушания по проектам любых актов, как законодательных, так и незаконодательных.

¹⁴⁵ CJEU - Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union, 6 September 2017. European Database of Asylum Law. [Electronic Source] URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu> (accessed: 11.06.2024).

сфера ее применения все еще весьма значительна. До вступления в силу Лиссабонского договора, расширившего область применения ОЗП, количество актов, принятых по процедуре консультаций, почти в полтора раза превышало количество актов, принятых по процедуре совместного принятия решений. Так, в период с 1999 по 2007 год, по данным Службы обзора законодательства Европейского Парламента, 925 актов было принято с использованием процедуры консультации и 540 актов – через процедуру совместного принятия решений.¹⁴⁶ После изменений, внесенных Лиссабонским договором, рассматриваемая процедура до сих пор продолжает применяться при регулировании целого ряда сфер общественных отношений (см. Приложение 2).

Суть процедуры консультации заключается в том, что единственным законодательным институтом в ней выступает Совет. В функцию Парламента в данном случае входит лишь ознакомление с проектом акта и составление консультационного заключения, которое не имеет обязательной силы и может быть отвергнуто Советом. Многие зарубежные исследователи сходятся во мнении, что у Парламента нет реальных полномочий в рамках рассматриваемого вида процедуры.¹⁴⁷ С учетом отсутствия необходимости согласования позиций институтов-созаконодателей в учредительных договорах регламент данной процедуры не прописан подробно. ДФЕС лишь регламентирует способ голосования в Совете в каждом конкретном случае, напрямую связывая его с областью, подлежащей регулированию, и ее важностью с точки зрения суверенитета государств-членов. В подавляющем большинстве случаев нормы ДФЕС прямо закрепляют единогласный принцип принятия актов Советом, однако имеются и некоторые исключения (например, ст.23, п.4 ст. 182 абз.2 ст. 311 ДФЕС), предполагающие голосование в Совете квалифицированным

¹⁴⁶ Raya Kardasheva “The Power to Delay: The European Parliament’s Influence in the Consultation Procedure”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, No. 2 (March 2009): 385-409. P-387.

¹⁴⁷ См., напр. Crombez C. (1996) “Legislative Procedures in the European Community”. *British Journal of Political Science*, Vol. 26, No.2, pp. 199-218.; Laruelle A. (2002) “The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory”. In van Deemen A., Widgren M. and Hosli M. (eds) *Institutional Challenges in the European Union* (London: Routledge); Westlake M. (1994) *A Model Guide to the European Parliament* (London: Pinter).

большинством.¹⁴⁸ Учредительные договоры не оговаривают каких-либо четких временных сроков проведения процедуры принятия правового акта Советом.

Хотя Парламент в рамках данной процедуры и лишен права вето, а также возможности вносить обязательные для Совета изменения в проект акта, в действительности у него остается ряд формальных и неформальных рычагов влияния. Так, мнение Парламента, тем не менее, должно быть обязательно получено Советом. Совет не может, даже если не намерен принимать во внимание позицию Парламента, проигнорировать получение консультационного заключения и сразу перейти к рассмотрению проекта акта и финального голосования. Данная обязанность проистекает из толкования Судом ЕС подобных правотворческих норм еще в период существования Европейского экономического сообщества, в частности, по делу *SA Roquette Freres v. Council*¹⁴⁹ Суд принял решение, в котором признал Регламент 1293/79/СЕЕ, принятый Советом, недействительным по причине принятия решения без получения консультативного заключения Парламента. В своем решении Суд, в частности, указал, что участие Парламента, пусть даже ограниченное, представляет собой ключевой фактор институционального баланса, заложенного нормами учредительных договоров.¹⁵⁰

Таким образом, в условиях необходимости для Совета получить заключение Парламента, последний может воспользоваться этим правом для затягивания процесса принятия акта. В период, пока Совет ожидает поступления консультативного заключения, Парламент может инициировать проведение неформальных консультаций с представителями Совета и Комиссии с целью убедить их прислушаться к его позиции (возможность проведения консультаций оговорена, в частности, в п.2 ст.83 Внутреннего регламента Парламента). В данном контексте некоторые зарубежные исследователи считают уместным

¹⁴⁸ Guide to EU decision-making and justice and home affairs after the treaty of Lisbon. by Steve Peers, Professor of Law, University of Essex with additional material by Tony Bunyan A Statewatch publication, December 2010. [Electronic source] URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-115-lisbon-treaty-decision-making.pdf> (accessed: 11.06.2024).

¹⁴⁹ См. также дело *Parliament v. Council* (Case C-65/90 (1992) I-4593).

¹⁵⁰ См. Judgment of the ECJ of October 1980, *SA Roquette Freres v. Council*, Case 138/79, ECLI: EU:1980:249, 33-36.

провести аналогию между подобной парламентской «стратегией затягивания» и институтом «филибастера» в Сенате Конгресса США.¹⁵¹

Эмпирические изыскания, проведенные рядом ученых, указывают на то, что подобная тактика может приносить положительный результат (Совет в таком случае прислушивается к мнению Парламента и вносит соответствующие поправки в проект акта). При этом, чтобы указанная стратегия сработала на практике, обычно необходимо выполнение ряда условий, среди которых: поправки в проект акта должны поддерживаться подавляющим большинством депутатов; Совет по тем или иным причинам должен быть заинтересован в быстром принятии акта; голосование в Совете должно требовать единогласия; Парламент должен заручиться поддержкой Комиссии при обосновании своей позиции.¹⁵² Возросшая роль Парламента в процессе формирования и контроля деятельности Комиссии после принятия Лиссабонского договора также может являться весомым аргументом для последней. Также в соответствии с пп. i п. 40 Рамочного соглашения о взаимоотношениях между Европейским Парламентом и Европейской Комиссией 2010 г.¹⁵³ Комиссия обязуется насколько это возможно учитывать мнение Парламента при подготовке проекта акта, а также (в соответствии с пп. iii п. 40) убедиться в том, чтобы Совет повторно запросил консультационное заключение Парламента в случае внесения в проект акта существенных поправок.¹⁵⁴ В п.3 ст. 83 Внутреннего регламента Парламента закреплена возможность обращения к Комиссии с призывом отозвать проект акта (по инициативе профильного комитета). Кроме того, как указывается в п.43 Рамочного соглашения, в тех сферах, где Парламент «обычно вовлечен в законодательный процесс», Комиссии следует предоставлять детальное

¹⁵¹ Tiago Sergio Cabral Op. cit. P.- 175.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission // EUR-Lex [Electronic source] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32010Q1120%2801%29> (accessed: 06.05.2024).

¹⁵⁴ Необходимость запроса повторной консультации закреплена в п.1 ст.84 Внутреннего регламента Парламента, а также нашла свое отражение в ряде решений Суда ЕС, в частности, по делу C-388/92 European Parliament v. Council (1994).

объяснение того, каким образом точка зрения Парламента по тому или иному вопросу была учтена при подготовке акта.

Парламент также располагает большими возможностями оказывать влияние на позицию Совета в случае, если проект акта, принимаемого по процедуре консультации идет в «пакете» с проектами актов, принимаемых по другим типам законодательных процедур, в первую очередь по ОЗП.¹⁵⁵

Тем не менее, возможности Парламента по затягиванию с принятием консультативного заключения не являются безграничными. Суд ЕС, установил обязательность для Совета дожидаться реакции Парламента на проект акта еще в 1995 году – в решении по делу *Parliament v. Council* 1995 г., указав, что Парламент не должен злоупотреблять указанной возможностью и «честно взаимодействовать с Советом» (“to cooperate sincerely with the Council”).¹⁵⁶ Вместе с тем, с учетом отсутствия как в учредительных договорах, так и в указанном решении Суда каких-либо конкретных сроков вынесения Парламентом консультативного заключения представляется, что он все же не лишен возможности затягивать процесс принятия акта на достаточно продолжительный период. Указанное решение Суда однозначно говорит лишь о невозможности в принципе не предоставлять консультативное заключение, что в условиях обязательности его наличия для Совета являлось бы способом наложения «вето» на проект акта.

СЗП-2: принятие законодательных актов Советом

после одобрения Европейским парламентом / Процедура одобрения

Вторым типом специальной законодательной процедуры является процедура одобрения. В ее рамках в большинстве случаев законодательный акт принимается Советом по инициативе Комиссии. При этом для того, чтобы акт был принят Советом, Парламент должен его одобрить. В отличие от процедуры консультации, Парламент в данном случае обладает правом вето. В процессе рассмотрения проекта акта в Парламенте, первоначально, в соответствии с Внутренним регламентом, он проходит согласование в профильном комитете. По

¹⁵⁵ Tiago Sergio Cabral Op. cit. P.- 175.

¹⁵⁶ Case C-65/93 *Parliament v. Council* (1995) I-643.

итогах работы комитета проект акта выносится на голосование на пленарную сессию (ст. 105 Внутреннего регламента ЕП). Парламент принимает решение об одобрении без внесения каких-либо изменений в проект акта. Порядок голосования (простым большинством или большинством от списочного состава Парламента) определяется казуистично в каждой конкретной статье ДФЕС. Как и в случае с процедурой консультации, конкретные сроки процедуры одобрения в учредительных договорах не оговариваются. Во Внутреннем регламенте парламента (ч.3 ст.105) указывается на необходимость для профильного комитета действовать без «чрезмерного промедления». Обычно период рассмотрения в профильном комитете не должен превышать 6 месяцев, в противном случае Конференция председателей может вынести вопрос об одобрении проекта акта на сессию Парламента, однако в ряде случаев указанный период может быть продлен (ч.3 ст. 105 Внутреннего регламента ЕП).

Таким образом, процедура одобрения занимает промежуточное положение между процедурой консультации (минимальные полномочия Парламента в законотворческом процессе) и обычной законодательной процедурой (полномочия Парламента максимальны).

Примечательно, что процедура одобрения в количественном плане является наименее распространенной в сравнении с другими видами законодательных процедур. Данный вид процедуры применяется в основном в достаточно «чувствительных» сферах для государств-членов, в которых, тем не менее, ЕС располагает компетенцией. К областям применения процедуры одобрения относятся, в том числе вопросы регулирования отдельных аспектов, связанных с правами граждан Союза, учреждения Европейской прокуратуры, некоторые финансовые аспекты. (см. Приложение 3).

При применении процедуры одобрения Совет принимает проект акта единогласно. Исключением из этого правила является ст. 311 ДФЕС, касающаяся принятия мер по имплементации системы собственных ресурсов Союза, и прямо не закрепляющая необходимость достижения единогласия в Совете. На этапе

рассмотрения проекта акта в Совете в него могут быть внесены поправки. При этом Парламент, дающий одобрение на принятие проекта акта, формально не может как-либо изменять сам документ. В реальности же указанный институт обладает достаточным влиянием для того, чтобы, используя неформальные процедуры, добиться внесения Советом (или Комиссией) поправок в текст документа. Так, еще до рассмотрения проекта акта Парламент может начать проведение неформальных консультаций с представителями Совета и Комиссии для обоснования собственной позиции.¹⁵⁷ Помимо этого, Парламент может использовать различные инструменты для того, чтобы заранее оповестить Совет и Комиссию в отношении необходимых изменений в проекте акта. В частности, профильный комитет Парламента, ответственный за работу с проектом акта, может издать предварительный отчет, в котором детально прописывается позиция по рассматриваемому проекту акта, и представить рекомендации по модификации текста документа (п.5 ст.105 Внутреннего регламента ЕП).

Таким образом, можно констатировать, что в реальности в процедуре одобрения Парламент имеет существенное неформальное влияние на формирование конечного варианта проекта акта, принимаемого Советом. Как уже было отмечено выше, данная процедура занимает как бы промежуточное положение между обычной законодательной процедурой и процедурой консультации. Однако, с точки зрения актуальной законотворческой практики, она типологически сближается с ОЗП по степени участия и влияния Парламента на принятие окончательного решения по проекту акта.

*СЗП-3: принятие законодательных актов Европейским парламентом
после одобрения Советом*

Отдельной разновидностью процедуры одобрения является принятие актов Парламентом после одобрения Совета и получения заключения (opinion) Комиссии, а также в одном случае после одобрения Совета и Комиссии (ст. 226 ДФЕС). Это наименее распространенный тип законодательной процедуры. Он

¹⁵⁷ Tiago Sergio Cabral Op. cit. P.- 172.

применяется исключительно в сферах, касающихся деятельности самого Парламента, а также установления правового статуса Европейского уполномоченного по правам человека. При этом в последнем случае Парламент также должен запросить мнение Комиссии по данному вопросу (см. Приложение 2). Нормы ДФЕС, закрепляющие использование данного типа специальной законодательной процедуры, не предусматривают проведение голосования в Парламенте по проекту акта большинством от списочного состава депутатов – в данном случае, в соответствии со ст. 231 ДФЕС, применяется голосование большинством голосов от числа участвующих в заседании депутатов.¹⁵⁸

Кратко резюмируя вышесказанное, можно констатировать, что специальная законодательная процедура в праве ЕС остается важным, хотя и не основным способом принятия законодательных актов, уступая место обычной законодательной процедуре.

При анализе специальной законодательной процедуры, важно учитывать, что под этим термином скрываются различные способы принятия решений (консультация и одобрение), а также тот факт, что учредительными договорами ЕС предусмотрено применения аналогичных по форме процедур, которые *de jure* законодательными не являются.

Необходимо отметить роль Суда ЕС, вносящего свой вклад в толкование отдельных аспектов законодательных процедур. Применительно к СЗП, Суд в своих решениях способствовал оптимизации межинституционального баланса, в том числе за счет повышения роли наиболее «слабого» института (в данном случае - Парламента), фактически предоставив ему определенные рычаги влияния на Совет, что в конечном итоге ведет к повышению наднациональной компоненты регулирования даже тех сфер общественных отношений, акты по которым

¹⁵⁸ Пример подобного голосования при проведении процедуры в соответствии с п.4 ст. 228 ДФЕС: Report on a draft regulation of the European Parliament laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom [2018/2080(INL)] // EUR-Lex [Electronic source] URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-8-2019-02-12-ITM-009-19_EN.html (accessed: 06.05.2024).

(согласно нормам учредительных договоров) должны приниматься при доминировании межгосударственного начала.

Анализ процедур консультации и одобрения показывает, что в каждой из них формально Совет является единоличным субъектом, принимающим акт (за исключением ряда случаев в процедуре одобрения, когда правовой акт принимается Европейским парламентом), однако при этом Парламент стремится максимально расширить свое влияние на процесс формирования окончательной редакции текста законопроекта, используя, в частности неформальные процедуры. Таким образом, даже в тех сферах регулирования общественных отношений, где по первичному праву Союза должно превалировать межгосударственное регулирование в лице Совета, постепенно происходит перераспределение межинституционального баланса и увеличение наднационального начала в лице Парламента. Последний имеет возможность добиваться нужной ему редакции проекта акта, как за счет проведения неформальных консультаций, затягивая выдачи консультативного заключения (при процедуре консультации) и опубликования промежуточного отчета (при процедуре одобрения), так и путем тесного взаимодействия с Комиссией, которая за счет возможности отзыва проекта акта и внесения в него изменений обладает по сути дела квазизаконодательными полномочиями.

Следует отметить, что установленные в учредительных договорах типы законодательных процедур в ряде случаев могут быть изменены, аналогичным образом может меняться и порядок голосования в Совете в ходе принятия законодательных актов. Механизмом достижения этого являются так называемые «оговорки о переходе» (*passerelle clauses*)¹⁵⁹, предусмотренные ст. 48 ДЕС, и позволяющие в ряде случаев перейти от специальной законодательной процедуры к обычной законодательной процедуре, а также от единогласного голосования в Совете к голосованию квалифицированным большинством.

¹⁵⁹ В русскоязычной литературе встречаются и другие наименования данной оговорки, в частности оговорка «пассерель»: см., напр. Потемкина, О. Ю. Реформа Договора о Европейском союзе: провести нельзя отказаться // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. №5. С. 26-34.

Так, п. 7 ст. 48 ДЕС предусматривает, что, «когда согласно ДФЕС или разделу V ДЕС Совет постановляет единогласно в определенной сфере или в определенном случае, Европейский совет может принять решение, наделяющее Совет полномочиями постановлять в этой сфере или в этом случае квалифицированным большинством. Настоящий абзац не применяется к решениям, имеющим военные последствия или последствия в сфере обороны.

Когда согласно Договору о функционировании Европейского Союза законодательные акты принимаются Советом в соответствии со специальной законодательной процедурой, Европейский совет может принять решение, санкционирующее принятие упомянутых актов в соответствии с обычной законодательной процедурой.

Любая инициатива, с которой выступает Европейский совет на основании первого или второго абзаца, передается национальным парламентам. В случае, если в течение шести месяцев после такой передачи какой-либо национальный парламент направит свое возражение, то указанное в первом или во втором абзаце решение не принимается. При отсутствии возражений Европейский совет может принять упомянутое решение.

В целях принятия решений, указанных в первом или во втором абзаце, Европейский совет постановляет единогласно после одобрения Европейского парламента, который выносит свое решение большинством членов, входящих в его состав.

Необходимо учитывать, что переход с СЗП на ОЗП, а также на голосование квалифицированным большинством в Совете возможен не только для процедур, предусмотренных в самих учредительных договорах, но и в протоколах, приложенных к ним. В частности, единогласное голосование в Совете предусматривается в Протоколах № 3 (ст. 64), №13 (ст.6), № 19 (ст.ст. 4,6), № 21 (ст. 5), № 22 (ст. 9), № 31 (ст. 6). Принятие законодательного акта в рамках СЗП предусматривается Протоколом № 37 (ст.2).¹⁶⁰

¹⁶⁰ Silvia Kotanidis Passerelle clauses in the EU Treaties. Opportunities for more flexible supranational decision-making // European Parliamentary Research Service. [Electronic source] – URL:

При этом ст. 353 ДФЕС содержит ряд исключений, на которые оговорки о переходе не распространяют свое действие. Это касается, в том числе п. 3 и 4 ст. 311 ДФЕС (учреждение системы собственных ресурсов Союза), первый абзац п.2 ст. 312 ДФЕС (принятие многолетнего финансового рамочного плана), ст. 352 ДФЕС (действия Союза по достижению заявленной в договорах цели, в случае если договоры при этом не наделили Союз соответствующими полномочиями, так называемая «оговорка о гибкости» - flexibility clause) и ст. 354 ДФЕС (приостановление отдельных прав государств-членов ЕС).

Предложения по активации оговорки о переходе в каждом конкретном случае инициируется Комиссией. До настоящего времени случаев задействия указанных оговорок (в редакции Лиссабонского договора) не было. При этом Комиссия неоднократно выступала с инициативой о целесообразности задействия оговорки о переходе с единогласного голосования в Совете на голосование квалифицированным большинством, в том числе по ряду аспектов в сфере социальной политики, а также в области налогообложения – сферы, которая традиционно ревностно охраняется государствами-членами и в которой до сих пор доминирует межгосударственный, а не наднациональный тип регулирования.¹⁶¹ Парламент в ряде своих резолюций¹⁶² поддержал активное применение оговорок о переходе. На сегодняшний день данный вопрос продолжает дискутироваться, как на уровне ЕС, так и отдельных государств-членов.¹⁶³

В целом оговорки о переходе являются важным механизмом, позволяющим расширить область наднационального регулирования в ЕС (за счет перехода с СЗП на ОЗП) и повысить скорость согласования и принятия актов в ряде чувствительных для государств-членов сферах (за счет перехода с единогласия на голосование квалифицированным большинством в Совете) без необходимости

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU\(2020\)659420_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_EN.pdf) (accessed: 11.06.2024).

¹⁶¹ Silvia Kotanidis Op. cit.

¹⁶² Например, European Parliament resolution of 16 February 2017 on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty.

¹⁶³ Silvia Kotanidis Op. cit.

внесения изменений в текст учредительных договоров. Оговорки, таким образом, закладывают основу для дальнейшего углубления интеграции в рамках Союза на те сферы общественных отношений, которые государств-члены не были готовы передать под наднациональное регулирование в период подготовки и заключения последнего договора о реформе.

Подводя промежуточный итог рассмотрения законодательных процедур в праве ЕС, можно констатировать, что данный тип процедур в настоящее время занимает центральное место в правотворческом процессе Евросоюза. Несмотря на то что объем и характер полномочий Парламента, Совета и Комиссии, участвующих в процессе принятия законодательных актов, не одинаков (в соответствии с положениями учредительных договоров), на практике, в рамках как ОЗП и бюджетной процедуры, так и СЗП, окончательное решение по проекту акта принимается с учетом мнения всех указанных институтов. Даже там, где полномочия Парламента сведены к минимуму, на практике данный институт располагает определенным набором инструментов по оказанию влияния как на процесс подготовки проекта акта Комиссией, так и на принятие его Советом.

Что касается полномочий Комиссии в процессе принятия законодательных актов, то они де-факто выходят за рамки исключительно законодательной инициативы и подготовки проекта акта. Активное участие представителей Комиссии, в том числе в ходе неформальных консультаций с представителями Парламента и Совета, а также возможность по отзыву проекта акта, наделяют указанный институт по сути дела квазизаконодательными полномочиями. Правотворческий процесс в рамках законодательных процедур в ЕС таким образом можно рассматривать как проходящий в своеобразном «институциональном треугольнике» – Комиссия-Парламент-Совет. Целью правового регулирования правотворческого процесса в данном случае является не только обеспечение принятия законодательного акта в разумные сроки, но и достижение определенного межинституционального баланса с максимально возможным сближением позиций всех участвующих институтов. Это важно и с

точки зрения соотношения различных форм регулирования в ЕС, в первую очередь межгосударственного подхода, характерного для классических международных организаций и выносящего на первый план интересы государств-членов Евросоюза (Совет), и наднационального подхода, в котором превалируют интересы интеграционного объединения в целом (Комиссия, Парламент). При этом Парламент в данном случае выполняет функцию представительного органа и действует от лица граждан ЕС, обеспечивая таким образом определенный уровень «демократического контроля» за действиями исполнительного органа – Комиссии, а также Совета. В свете реформы Лиссабонского договора к принятию актов в рамках законодательных процедур в ЕС были подключены и национальные парламенты, призванные, с одной стороны, контролировать соблюдение принципа субсидиарности, а, с другой – обеспечивающие дополнительный общественный контроль процесса принятия решений в интеграционном объединении и усиливающие так называемую демократическую легитимность принимаемых актов.

Важно подчеркнуть, что принятие актов в рамках законодательных процедур в ЕС регулируется не только нормами учредительных договоров. Последние часто задают лишь общую рамку и ключевые аспекты процедуры, в то время как процесс согласования позиций институтов регулируется как нормами межинституциональных соглашений, так и сложившимся обычаем. При этом сложившиеся в рамках правотворческой практики нормы процедур имеют тенденцию к последующему закреплению на уровне учредительных договоров или актов вторичного права. Определенное влияние на порядок принятия актов в рамках законодательных процедур оказывает и Суд ЕС. Своими решениями Суд на протяжении истории обычно способствовал усилению наднациональной компоненты регулирования (например, в контексте роли Парламента в СЗП), что способствовало выравниванию межинституционального баланса, в первую очередь в рамках специальной законодательной процедуры.

Принятие законодательных актов в ЕС является комплексным и многоаспектным процессом, регулируемым различными нормами. Ключевые положения законодательных процедур закреплены на уровне учредительных договоров, однако на практике значительную роль играют и положения актов вторичного права, включая внутренние регламенты институтов ЕС. Достижению межинституционального баланса в ходе правотворческого процесса во много способствуют неформальные практики и обычаи, закрепленные, в том числе, в нормах межинституциональных соглашений. Таким образом, можно констатировать, что в праве ЕС сложился комплекс норм, регулирующий процесс принятия законодательных актов.

2.2. Процедуры делегированного и исполнительного правотворчества ЕС

2.2.1. Процедура принятия делегированных актов

Как уже было продемонстрировано ранее, Комиссия играет важную роль в правотворческом процессе Европейского союза. Помимо участия в процессе принятия законодательных актов Комиссия располагает полномочиями и по единоличному изданию нормативных актов ЕС незаконодательного характера. Подобные акты, в соответствии с ДФЕС, подразделяются на две основные подгруппы: делегированные и имплементационные. Данная дифференциация является одной из новелл Лиссабонского договора: до его принятия все акты рассматриваемых типов именовались имплементационными и могли приниматься как Комиссией, так и Советом¹⁶⁴. При этом вносимые Комиссией посредством таких актов изменения в «основное законодательство» (primary legislation) не могли затрагивать «существенных элементов» последнего¹⁶⁵. Реализация

¹⁶⁴ Стоит отметить, что сам по себе институт делегирования не является чем-то принципиально новым для правовой мысли европейских государств: возможность делегирования исполнительной власти полномочий по принятию законодательных актов предусмотрена в законодательстве, например Великобритании и ФРГ.

¹⁶⁵ Стельникова Н.А. Делегированное законодательство в Европейском Союзе // Вестник Московского Университета. Сер.11. ПРАВО. 2015. №3. С. -111.

Комиссией указанных полномочий контролировалась так называемыми комитологическими комитетами. Комитологические комитеты представляются собой специальные органы, состоящие из представителей государств-членов ЕС. В европейской правовой доктрине система контроля за реализацией Комиссией полномочий по принятию имплементационных актов при помощи данных комитетов носит название «комитология».

Делегированные акты

Понятие «делегированного акта» и процедуры его принятия регулируется ст. 290 ДФЕС. В соответствии с данной статьей делегированный акт представляет собой законодательный, юридически обязательный акт ЕС общего действия, который издается Комиссией на основании специальных полномочий, делегированных ей в конкретном законодательном акте. При помощи делегированного акта могут вноситься дополнения и поправки в несущественные элементы основного акта (basic act). Полномочия по принятию делегированного акта передаются Комиссии индивидуально в каждом конкретном случае: принимая законодательный акт, Парламент и/или Совет решают(ет) о включении в него положений, касающихся целей, содержания, сферы действия срока делегирования полномочий. Элементы, имеющие существенное значение в основном акте, делегированию не подлежат (ст. 290 ДФЕС). В название указанных актов в обязательном порядке должно вноситься слово «делегированный».

После принятия делегированного акта Комиссия представляет его напрямую Парламенту и/или Совету, каждый из которых в период, указанный в основном акте, может выразить возражение против его вступления в силу. Для этого Парламент принимает решение большинством голосов от общего числа депутатов, а Совет квалифицированным большинством (в соответствии со ст. 16 Договора о ЕС и ст. 238 ДФЕС). Если Парламент или Совет не высказали возражений в установленный период, то делегированный акт вступает в силу. Законодательные институты также могут уведомить Комиссию о своем согласии

с текстом делегированного акта досрочно, для ускорения процедуры¹⁶⁶. Парламент и Совет также наделены, в соответствии со ст. 290 ДФЕС, правом отзыва у Комиссии полномочия по принятию делегированного акта. Положительным для Комиссии аспектом в данном контексте является отсутствие необходимости представления проекта акта в комитологические комитеты и согласования своей позиции напрямую с представителями государств-членов.

Исходя из положения ДФЕС об установке в основном акте срока делегирования без какой-либо конкретизации, можно сделать вывод о том, что указанный период может быть как ограниченным, так и неограниченным. Сразу после вступления в силу Лиссабонского договора Комиссия настаивала на целесообразности неограниченного срока делегирования, однако в настоящее время Парламент и Совет обычно устанавливают фиксированный период делегирования (3, 4 или 5 лет) с автоматической пролонгацией на тот же срок, если от институтов-созаконодателей не поступит возражений по данному аспекту не позднее трех месяцев до истечения указанного периода¹⁶⁷.

Необходимо отметить, что ни в ст. 290 ДФЕС, ни в других статьях учредительных договоров подробно не регламентируется сама процедура принятия Комиссией делегированного акта, а также отсутствуют положения о необходимости принятия дополнительных актов, регулирующих вопросы делегирования. Примечательно, что с точки зрения Парламента такой законодательный пробел был вполне обоснован, поскольку при наделении Комиссии полномочиями по принятию делегированного акта затрагиваются вопросы, относящиеся непосредственно к ведению законодательных институтов ЕС, а само решение о делегировании является исключительным правом указанных институтов, то рамки делегирования должны устанавливаться законодателем в каждом конкретном основном акте¹⁶⁸. При этом сама ЕК посчитала отсутствие

¹⁶⁶ Hardacre Alan, Michael Kaeding. Delegated & Implementing Acts: The New Worlds of Comitology – Implications for European and National Public Administrations. EIPAScope, 2011 (1): 29–32. P.-30.

¹⁶⁷ Стельникова, Н. А. Делегированное законодательство в Европейском Союзе...С. -111.

¹⁶⁸ European Parliament Resolution of 5 May 2010 on the power of legislative delegation. // [Electronic source]. - URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0127_EN.html (accessed: 13.05.2024).

четкой регламентации процедуры в ст. 290 ДФЕС как предоставление ей определенной автономии в данном вопросе, что нашло свое отражение в Коммюнике, адресованном Парламенту и Совету относительно имплементации ст. 290 ДФЕС¹⁶⁹. В 2011 году Комиссия, Парламент и Совет пришли к соглашению относительно основных моментов процедуры принятия делегированного акта, что было закреплено в документе, озаглавленном Common Understanding – многие ученые отмечали, что указанный документ не является юридически обязательным межинституциональным соглашением в смысле ст. 295 ДФЕС и представляет собой своего рода «джентльменское соглашение» – источник «мягкого права»¹⁷⁰. Исходя из такого понимания правовой формы Common Understanding, некоторые отечественные исследователи пришли к выводу, что делегированные акты являются скорее политическим, а не правовым инструментом, так как в каждом конкретном случае для их принятия необходимо достижение межинституционального компромисса по всем существенным условиям и пределам делегирования¹⁷¹. С подобной точкой зрения трудно согласиться, поскольку практически весь правотворческий процесс в ЕС, в частности в рамках обычной законодательной процедуры, неразрывно связан с выстраиванием межинституционального баланса, который часто достигается на неформальных консультациях.

Впоследствии вопросы процедуры принятия делегированных актов были затронуты в Межинституциональном соглашении по улучшению законотворческого процесса 2016 года¹⁷². К указанному документу был приложен текст обновленного Common Understanding on delegated acts. Данный акт в очередной раз подтвердил принцип сотрудничества между Комиссией,

¹⁶⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on implementation of Article 290 of the Treaty on the functioning of the European Union. / COM/2009/0673 final // [Electronic source]. - URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0673&qid=1635308208755> (accessed: 13.05.2024).

¹⁷⁰ Christiansen Th., Dobbels M. Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts // Europ. L.J. 2013 Vol. 19 №1. P. 49-54.

¹⁷¹ Стельникова, Н. А. Делегированное законодательство в системе европейского права: теоретико-правовые вопросы. дисс. кандидата юридических наук: 12.00.01 / Стрельникова Наталия Алексеевна; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2016. - 210 с. С. – 146.

¹⁷² Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. // Official Journal of the European Union. L.123/1 12.05.2016.

Парламентом и Советом в качестве одного из основных принципов, регулирующих правотворческий процесс в ЕС. Кроме того, при подготовке проекта делегированного акта на Комиссию была возложена обязанность проводить консультации, в том числе с представителями государств-членов по линии экспертных групп. Результаты проведения консультации должны в обязательном порядке включаться в итоговый пакет документов по каждому проекту акта и своевременно направляться Парламенту и Совету. Институты-созаконодатели были наделены правом направлять собственных экспертов на указанные консультативные встречи.

Межинституциональное соглашение регулирует экстренную процедуру принятия делегированного акта (*urgency procedure*), если того требует необходимость обеспечения безопасности и в ряде других неотложных случаев. Возможность использования Комиссией данной процедуры закрепляется в основном акте. Комиссия при подготовке делегированного акта должна в неформальном порядке уведомить об этом секретариаты Парламента и Совета. Делегированный акт, принятый в рамках экстренной процедуры, вступает в силу немедленно и применяется до тех пор, пока на него не поступит возражений от Парламента или Совета в период, установленный в основном акте. В случае поступления таких возражений Комиссия незамедлительно аннулирует указанный делегированный акт.

Таким образом, очевидно, что законодательные институты ЕС стремятся добиться как можно большего влияния и контроля над Комиссией при осуществлении ей делегированных полномочий. Как и в рамках законодательных процедур, рассмотрение и принятие делегированного акта связано с понятием межинституционального баланса, который начинает складываться уже на этапе закрепления сроков и условий делегирования в основном акте.

Принятие Комиссией делегированных актов может рассматриваться с точки зрения ряда ученых не как политический, а, наоборот, как «квазизаконодательный» процесс, так как способствуют изменению основного

акта, пусть и не затрагивая его существенных положений (при этом сама категория «существенность» в актах первичного права ЕС не находит четкого определения и является оценочной). Подобную точку зрения на правовую суть делегированных актов разделяют, в том числе, профессора Крейг и Хофманн¹⁷³.

2.2.2. Процедура принятия имплементационных (исполнительных) актов

Согласно ст. 291 ДФЕС Комиссия наделена правом по принятию имплементационных актов в том случае, когда требуется установление единообразных условий исполнения юридически обязательных актов ЕС. При этом в ряде случаев полномочиями по изданию имплементационного акта наделяется не только Комиссия, но и Совет. Исходя из своего предназначения, имплементационные акты, как отмечает профессор Крейг, в общем случае будут являться актами общего применения¹⁷⁴, хотя не исключается и возможность принятия индивидуальных имплементационных актов¹⁷⁵. Полномочия Комиссии по принятию такого типа актов не имеют какой-либо «квазизаконодательной» природы, как в случае с делегированными полномочиями, поскольку не подразумевают дополнения или изменения текста основного акта.

Одним из ключевых отличительных признаков имплементационного акта от делегированного является механизм контроля над деятельностью Комиссии со стороны Парламента и Совета. Ст. 291 в отличие от ст. 190 ДФЕС предусматривает принятие специального законодательного акта, регулирующего имплементационную процедуру: таким актом в настоящее время является Регламент Парламента и Совета №182/2011 от 16 февраля 2011 года¹⁷⁶. В отличие от делегированных актов, имплементационные акты подлежат контролю, прежде

¹⁷³ См. напр.: Craig P., Burca G. EU Law: text, cases, materials. Oxford, 2011., Craig P. Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation // Europ. L. Rev. 2011. Vol. 36 № 5. P. 672., Hofmann H. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality // Europ. L.J. 2009. Vol. 15. №4. P. 494.

¹⁷⁴ Craig P., Burca G. EU Law: text, cases, materials. Oxford, 2011. - 1344 p. P.-116.

¹⁷⁵ Стельникова, Н. А. Делегированное законодательство в Европейском Союзе...С. -118.

¹⁷⁶ Regulation №182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principals concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers // O. J. 2011. L. 55/13 of 28.2.2011.

всего, со стороны государств-членов по линии упомянутых выше комитологических комитетов, что типологически сближает имплементационную процедуру с процедурой принятия Комиссией актов, существовавших в период до вступления в силу Лиссабонского договора. Данная процедура, однако, претерпела ряд изменений с целью ее упрощения. В настоящее время вышеуказанный регламент №182/2011 предусматривает (в ст.2) два вида комитологической процедуры:

- процедура проверки (examination procedure) используется применительно к актам общего применения (of general scope), программам, предусматривающим существенное бюджетное финансирование, актам, относящимся к общей сельскохозяйственной политике и политике в области рыболовства, общей торговой политике, к вопросам налогообложения, безопасности, защиты окружающей среды и здоровья населения;
- консультативная процедура (advisory procedure) применяется, как правило, во всех случаях, которые не предусматривают применение examination procedure.

При процедуре проверки Комиссия направляет проект имплементационного акта в комитологический комитет, который может:

- проголосовать за принятие проекта акта квалифицированным большинством, в результате чего акт будет принят;
- проголосовать квалифицированным большинством против принятия проекта акта. В этом случае Комиссия может либо отказаться от принятия акта, либо внести правки в проект и вновь представить его в комитет в течение 2 месяцев со дня получения негативного заключения, либо в течение 1 месяца направить проект акта без изменений в апелляционный комитет;
- если комитет не сможет проголосовать квалифицированным большинством ни за, ни против проекта акта, Комиссия может принять указанный акт за исключением ряда случаев, специально оговоренных в ст. 4 Регламента

№182/2011¹⁷⁷; применительно к этим пунктам Комиссия должна реализовать ту же последовательность действий, что и при получении негативного отзыва на проект.

Апелляционный комитет состоит из одного представителя от каждого государства-члена (на уровне не ниже главы департамента МИД, что подразумевает политический уровень представительства) и председателя, делегируемого Комиссией¹⁷⁸. Рассматривая проект имплементационного акта, данный комитет может вносить в него поправки и в итоге проголосовать квалифицированным большинством за или против его принятия или, не выразить какого-либо мнения. В последнем случае, а также при утверждении проекта комитетом акт может быть принят Комиссией.

Консультативная процедура подразумевает направление проекта акта Комиссией в комитологический комитет, который рассматривает его и может принять итоговое заключение по нему простым большинством голосов, после чего проект передается обратно Комиссии, которая принимает решение о целесообразности его принятия после внимательного изучения (taking utmost account) итогов обсуждения в комитете и принятого по их результатам заключения. Важно подчеркнуть, что заключение комитета в данном случае не является юридически обязывающим Комиссию документом. Указанный тип процедуры в основном применяется к актам, касающимся выделения грантового финансирования различных программ¹⁷⁹.

Помимо двух основных процедур Регламент №182/2011 предусматривает возможность принятия имплементационного акта Комиссией даже в случае негативного решения по нему в комитологическом комитете (а также в случае отсутствия такого решения в ситуации, когда положительное решение необходимо), если существуют серьезные угрозы стабильности на аграрном

¹⁷⁷ Акт не может быть принят, если затрагивает вопросы налогообложения, финансовых услуг, защиты здоровья и безопасности людей, животных и растений, если основной акт содержит условие об обязательном наличии положительного решения комитологического комитета, а также если против принятия высказалось простое большинство от списочного состава комитета.

¹⁷⁸ Hardacre Alan, Michael Kaeding. Op. cit. P. – 31.

¹⁷⁹ Ibid.

рынке или риски, связанные с интересами Союза в финансовой сфере. В данном контексте Комиссия должна незамедлительно после принятия такого акта направить его в апелляционный комитет. Если апелляционный комитет проголосует против принятия такого акта, он немедленно аннулируется. Кроме того, предусмотрена специальная процедура принятия имплементационных актов, требующих безотлагательного вступления в силу. В таком случае акт принимается Комиссией и течение 14 дней после этого направляется в комитет, который рассматривает его по соответствующей процедуре. В случае отрицательного заключения комитета акт немедленно аннулируется.

Проблемы разграничения делегированных и имплементационных актов

В теории, издаваемые Комиссией делегированные и имплементационные акты достаточно четко разграничены друг от друга в определениях, приведенных в ст. 290 и ст. 291 ДФЕС. Исходя из этого, ряд авторов указывает на «принципиальное различие» между ними, в первую очередь, исходя из цели принятия актов каждого типа¹⁸⁰. В то же время другие исследователи, учитывая не только теоретическую, но и практическую составляющую данного аспекта, указывают на сложность разграничения делегированных и имплементационных актов: в западной доктрине высказываются точки зрения относительно того, что указанные акты в принципе являются взаимоисключающими¹⁸¹. Неоднозначность указанного вопроса связана с формулировкой цели принятия акта, а именно с трудностью отграничения на практике норм, призванных изменять и дополнять основной акт (делегированный акт), и норм, направленных на установление единообразных правил исполнения основного акта (имплементационный акт). Очевидно, что в данном случае понятия «дополнение» и «установление единообразных правил применения» основного акта выступают в качестве оценочных признаков, так как некоторые меры, направленные на достижения единообразия в применении могут определенным образом дополнять и уточнять

¹⁸⁰ Романова, М. Е. Роль «незаконодательных» актов в таможенном регулировании Европейского Союза // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 5(45). – С. 175-182. С. – 178.

¹⁸¹ Steiner & Woods. EU Law. Oxford University Press, 2012. - 738 p. P.- 70-71.

основной акт. В качестве примера можно рассмотреть Имплементационный регламент Комиссии 2019/627 от 15 марта 2019 года, устанавливающий унифицированные практические меры для осуществления официального контроля в отношении продуктов животного происхождения, предназначенных для потребления человеком, в соответствии с Регламентом (ЕС) 2017/625 Европейского парламента и Совета¹⁸². Указанный акт, в частности, вводит отдельные требования по маркировке продукции, регулирует порядок проведения контрольных мероприятий, в том числе аудита, различных инспекций и т.д. Причем в основном акте указанные меры детально не прописаны, в нем в ряде случаев, например, в ст. 25¹⁸³ делается лишь отсылка на возможность принятия Комиссией соответствующего имплементационного акта, устанавливающего правила и процедуры контроля в отношении продуктов животного происхождения. Таким образом, ст. 25 Регламента (ЕС) 2017/625 Европейского парламента и Совета очевидно выступает в качестве бланкетной нормы, содержание которой конкретизируется в конкретных положениях Имплементационного регламента Комиссии 2019/627. Можно ли считать, что указанный акт формулирует единообразные условия в отношении форм контроля производства продукции животного происхождения? Очевидно, что это так: единообразие достигается посредством установления в указанном регламенте единых правил процедуры, к примеру, послеубойной инспекции. В то же время можно ли считать, что установление в указанном акте конкретных правил процедур контроля определенным образом дополняет положения основного акта

¹⁸² Имплементационный регламент Комиссии 2019/627 от 15 марта 2019 года, устанавливающий унифицированные практические меры для осуществления официального контроля в отношении продуктов животного происхождения, предназначенных для потребления человеком, в соответствии с Регламентом (ЕС) 2017/625 Европейского парламента и Совета, и вносящий поправки в Регламент Комиссии (ЕС) 2074/2005 в части официального контроля. // Текст - [Электронный ресурс]. – URL: <https://fishquality.ru/assets/files/Documents%20on%20activities/Legislation/EU/%D0%98%D0%BC%D0%BF%D0%B%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%202019-627.pdf> (дата обращения: 04.11.2024).

¹⁸³ Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products // O.J. 2017. L 95/1. 7 April 2017.

(который лишь отсылает к возможности установления подобных правил, но их не содержит)? Такое утверждение также представляется убедительным.

Ряд отечественных исследователей, в частности Стельникова Н.А., в качестве примера неоднозначности критерия разграничения делегированных и имплементационных актов приводят обновленную классификацию актов, принятых Комиссией до вступления в силу Лиссабонского договора. Большинство из них содержит дополнения и детализирующие основной акт положения, однако впоследствии указанные акты были классифицированы в качестве имплементационных, а не делегированных¹⁸⁴. Вопрос установления четкой дифференциации делегированных и имплементационных полномочий Комиссии становился предметом рассмотрения Суда ЕС. Однако высшая судебная инстанция Союза в своих решениях также не внесла правовой определенности в рассматриваемую проблему¹⁸⁵. Так, в своем решении по делу С-427/12 Комиссия против Парламента и Совета от 18 марта 2014 года Суд отказал в удовлетворении требования Комиссии, которая считала некорректным возложение на нее полномочий по принятию имплементационного, а не делегированного акта в соответствии с Регламентом Парламента и Совета о бицидных продуктах¹⁸⁶. Суд отметил, что наделение Комиссии имплементационными или делегированными полномочиями применительно к соответствующему основному акту является дискретным правом Парламента и Совета.

Наделение Комиссии правом по принятию того или иного типа акта, таким образом, зависит не столько от декларируемой цели такого акта, исходя из легальных определений в ст. 290 и ст.291 ДФЕС, сколько от использования тех или иных механизмов контроля за реализацией Комиссией указанный

¹⁸⁴ Стельникова, Н. А. Делегированное законодательство в системе европейского права: теоретико-правовые вопросы. дисс. кандидата юридических наук... С. – 157.

¹⁸⁵ Bast, Jürgen, Is There a Hierarchy of Legislative, Delegated and Implementing Acts? (August 17, 2015). In: Carl Fredrik Bergström and Dominique Rittleng (eds.), Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers (Oxford University Press 2016) P 157-171.

¹⁸⁶ Regulation (EU) N 528/2012 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 concerning the making available on the market and use of biocidal products // O.J. 2012. L 167. 27 June. Art 80(1).

полномочий. Для Парламента более предпочтительным в данном контексте будет являться принятие делегированного акта в то время, как для Совета и государств-членов ЕС - имплементационного.

Подводя краткий итог, можно резюмировать, что Комиссия обладает достаточно широкими полномочиями по принятию делегированных (носящих квазизаконодательный характер) и имплементационных актов. По сравнению с долиссабонским периодом новая система законодательных актов, принимаемых Комиссией, на первый взгляд выглядит более структурированной, а процедуры и механизмы контроля за деятельностью Комиссии более упрощенными и рационализированными. При этом специфические критерии разграничения делегированных и имплементационных актов делают процесс их принятия ареной противостояния Парламента, Совета, Комиссии. Институты-созаконодатели вынуждены в каждом конкретном случае принимать компромиссное решение о наделении ЕК полномочиями, подразумевающими определенные инструменты контроля. Механизм принятия делегированных и имплементационных актов в ЕС страдает от отсутствия четкой правовой регламентации указанного процесса, особенно на уровне учредительных договоров, и нацелен, в первую очередь, на максимальное согласование и учет позиций всех заинтересованных институциональных «игроков».

2.3. Процедуры принятия иных законодательных актов ЕС

2.3.1. Правотворчество Совета ЕС

Помимо участия в принятии актов в рамках обычной и специальной законодательных процедур Совет обладает полномочиями по принятию достаточно большого количества актов, формально не относящихся к категории «законодательных». ДФЕС содержит ряд норм, предусматривающих принятие нормативных актов по процедуре, идентичной СЗП, однако без упоминания ее законодательного характера. К примеру, п.2 ст. 82 ДФЕС закрепляет право Совета

принимать решения по ряду специальных аспектов уголовного процесса. Совет в данном случае постановляет единогласно после одобрения Парламента. В соответствии с п.1 ст. 83 ДФЕС, Совет принимает решение об установлении новых сфер, в отношении которых ЕС устанавливает минимальные правила, относящиеся к определению уголовных правонарушений. Решение принимается Советом единогласно после одобрения Парламента. Перечень случаев применения законодательных актов, предусмотренных учредительными договорами представлен в Приложении 3.

В п. 3 ст. 81 ДФЕС предусмотрено, что Совет по предложению Комиссии может принять решение, определяющее те аспекты норм семейного права с трансграничными последствиями, в отношении которых акты принимаются согласно обычной законодательной процедуре. Совет постановляет единогласно после консультации с Парламентом. Еще одним примером подобной процедуры может служить п.1 ст. 103 ДФЕС, согласно которой регламенты или директивы, которые являются полезными для применения принципов, содержащихся в статьях 101 и 102 ДФЕС (*правила, подлежащие применению к предприятиям*), принимаются Советом по предложению Комиссии и после консультации с Парламентом. Исчерпывающий перечень процедур подобного типа приведен в Приложении 3.

Сравнивая приведенные выше процедуры с двумя типами СЗП (подробно рассмотренными в Главе II), а именно с процедурой одобрения и процедурой консультации, можно констатировать, что их наполнение практически идентично, за исключением упоминания о принятии акта именно в соответствии со специальной законодательной процедурой. Так, например, в соответствии со ст. 113 ДФЕС, Совет, голосуя единогласно в соответствии со специальной законодательной процедурой, после консультации с Парламентом и Экономическим и Социальным комитетом принимает положения по гармонизации законодательства в отношении налогов с оборота. В сравнении с этим, согласно п.1 ст. 103 ДФЕС, Совет принимает необходимые регламенты или

директивы, которые являются необходимыми для имплементации принципов, зафиксированных в ст. 101 и ст. 102 ДФЕС, по предложению Комиссии и после консультации с Парламентом. Сопоставив две рассмотренные статьи, можно констатировать, что в них описывается по сути одна и та же процедура консультации, за тем исключением, что в ст. 103 ДФЕС отсутствует отсылка к принятию акта по специальной законодательной процедуре.

Схожесть указанного типа процедуры с процедурами законодательными является предметом дискуссии в европейской правовой доктрине. Указанный вопрос поднимался и в диалоге между институтами ЕС, а также между институтами ЕС и национальными парламентами государств-членов. Необходимо отметить, что формальное отнесение того или иного акта к законодательному распространяет на него действие субсидиарного контрольного механизма (подробно описанного в Главе I), подключая тем самым к процессу его рассмотрения национальные парламенты. В случае если акт формально не подпадает под категории законодательных, благодаря отсутствию соответствующего упоминания в конкретных статьях учредительного договора, то его проект не направляется национальным парламентам. Данный аспект рассматривался Комиссией, в частности, в ежегодном отчете 2010 года о взаимодействии с национальными парламентами¹⁸⁷. В нем Комиссия констатировала, что применение субсидиарного контрольного механизма возможно только к законодательным актам, определяемым в соответствии с формальными критериями, закрепленными в ст. 289 ДФЕС, согласно которой такие акты принимаются исключительно по законодательной процедуре. В том случае, когда учредительные договоры открыто не закрепляют определенный тип законодательной процедуры, такие акты формально не могут быть отнесены к законодательным.¹⁸⁸

¹⁸⁷ COM(2011)345 – Report Annual report 2010 on relations between the European Commission and national parliaments // [Electronic source] – URL: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/viq75sadmz2> (accessed: 11.06.2024).

¹⁸⁸ Ibid.

Что касается критериев, в соответствии с которыми те или иные акты, согласно нормам ДФЕС, принимаются Советом по указанной законодательной процедуре, то некоторые ученые отмечают отсутствие какой-либо системности и последовательности в данном вопросе. Сходные сферы общественных отношений в рамках Союза могут регулироваться актами, принятыми как по законодательным процедурам (обычной или специальной), так и по законодательной процедуре¹⁸⁹. К примеру, в соответствии со ст. 18 ДФЕС, Парламент и Совет, постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой, могут принимать любые правила в целях запрещения дискриминации (по признаку национального гражданства). В другом разделе ДФЕС, в п.3 статьи 95 Совет по предложению Комиссии и после консультации с Парламентом и Экономическим и Социальным комитетом устанавливает правила, обеспечивающие претворение в жизни положений п.1 настоящей статьи (запрет дискриминации в виде применения перевозчиком тарифов и условий перевозки, различающихся в зависимости от страны происхождения или назначения производимой продукции). В обоих случаях речь идет о пресечении дискриминации, однако подход, примененный создателями договора к принятию актов в указанных сферах, абсолютно разный. Примечательно, что п.3 ст. 95 не устанавливает принятие акта даже по специальной законодательной процедуре, полностью выводя акты Совета из корпуса законодательных актов (на которые, в том числе, не распространяет свое действие субсидиарный контрольный механизм).

При этом акты, принятые Советом по законодательной процедуре консультации или одобрения, безусловно, носят нормативный характер, поскольку содержат правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. В качестве иллюстрации можно привести

¹⁸⁹ Svobodová, Magdaléna, On the Concept of Legislative Acts in the European Union Law (October 19, 2016). Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper No. 2016/II/1, P. – 9.

Регламент Совета 11/1960¹⁹⁰, который был принят в соответствии с п.3 ст. 79 Договора о ЕЭС (в настоящее время п.3 ст. 95 ДФЕС) и налагает на частных лиц определенные обязанности, в части касающейся запрета на дискриминацию в транспортной сфере, а также устанавливает требования к транспортным документам, необходимым для перевозки товаров внутри ЕС. Другим примером подобного рода акта, принятого Советом по законодательной процедуре, является Регламент 1/2003¹⁹¹, устанавливающий правила конкуренции в соответствии со п.3 ст. 83 Договора о ЕЭС (в настоящее время п.3 ст. 103 ДФЕС). В частности, ст. 20 и ст. 21 данного регламента наделяют Комиссию полномочиями по проведению инспекций предприятий, в рамках которых уполномоченным Комиссией лицам должен предоставляться доступ, в том числе к транспортным средствам и объектам недвижимости предприятий и ассоциированных с ними лиц.

С учетом аналогичного построения законодательных процедур одобрения и консультации в сравнении со специальными законодательными процедурами, можно предположить, что на данный тип процедур должны распространяться схожие правила и принципы. Например, в части, касающейся обязательности для Совета дожидаться консультативного заключения Парламента в ходе процедуры консультации.

Внутренний регламент Парламента не содержит специальных положений, касающихся принятия законодательного акта по процедуре консультации или одобрения. В ст. 105 ВРП, например, описывается порядок одобрения Парламентом проекта юридически обязательного (*legally binding*) акта без уточнения о его законодательном или законодательном статусе. Исходя из этого, можно сделать вывод, что на процессуальном уровне специальная законодательная процедура (одобрения) и законодательная процедура

¹⁹⁰ Consolidated text: Regulation No 11 concerning the abolition of discrimination in transport rates and conditions, in implementation of Article 79 (3) of the Treaty establishing the European Economic Community // OJ L 345, 20.12.1980, p. 1.

¹⁹¹ Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty // OJ L 1, 4.1.2003, p. 1–25.

(одобрения) не отличаются с точки зрения порядка действий институтов ЕС. Во внутреннем регламенте Совета также не содержится положений, на основании которых можно отграничить порядок рассмотрения акта по специальной законодательной и незаконодательной процедурам.

Помимо незаконодательных процедур одобрения и консультаций, схожих по своей сути со специальной законодательной процедурой, Совет может принимать ряд незаконодательных актов единолично, без какого-либо участия других институтов ЕС. Подобных случаев в ДФЕС предусмотрено относительно немного, по сравнению с общим массивом актов, принимаемых по обычной и специальной законодательным процедурам. Указанный тип незаконодательной процедуры нетипичен для учредительных договоров ЕС и является во многом своеобразным наследием предыдущих ступеней интеграции в рамках Европейских сообществ, когда ведущую роль в принятии актов вторичного права играл Совет¹⁹². В качестве примера можно привести п.2 ст. 108 ДФЕС, согласно которому Совет по запросу государства-члена, постановляя единогласно, может принять решение о том, что помощь, которую установило или намеревается установить данное государство, должна быть признана совместимой с внутренним рынком в отступление от положений статьи 107 или регламентов, предусмотренных в статье 109, если подобное решение является оправданным в силу исключительных обстоятельств. Согласно п.2 ст. 143 ДФЕС, Совет принимает директивы и решения, фиксирующие порядок предоставления взаимопомощи. В соответствии со ст. 42 ДФЕС, Совет по предложению Комиссии может санкционировать выделение помощи для защиты хозяйств, находящихся в неблагоприятном положении ввиду структурных или природных условий, а также в рамках программ экономического развития. Подробный перечень незаконодательных актов, принимаемых Советом единолично, приведен в Приложении 3. Анализируя сферу применения указанного типа

¹⁹² Tiago Sergio Cabral Op. cit. P. – 176.

незаконодательной процедуры, можно констатировать, что она обычно применяется в случаях выделения помощи или иного взаимодействия между государствами-членами и не касающихся функционирования Союза в целом (за исключением, к примеру ст. 31 ДФЕС, согласно которой пошлины общего таможенного тарифа устанавливаются Советом по предложению Комиссии). В отличие от законодательных актов, принимаемых при участии Парламента (по процедурам одобрения или консультации), акты, принимаемые Советом единолично, как правило, напрямую не затрагивают права и обязанности частных лиц, в том числе граждан Союза, а касаются отдельных аспектов взаимодействия между странами-членами, а также с третьими государствами.

Еще одним аспектом, отличающим принятие Советом законодательных актов от законодательных процедур, является вопрос публичности и гласности. Принцип гласности как один из основополагающих принципов работы институтов ЕС закреплен в п.1 ст. 15 ДФЕС, согласно которой, чтобы содействовать надлежащему управлению и обеспечивать участие гражданского общества, институты, органы и учреждения Союза работают при как можно более полном соблюдении принципа гласности. При этом в настоящее время публичное рассмотрение предусмотрено в обязательном порядке только для законодательных процедур. Так, указанная норма закреплена в ст. 15 ДФЕС, согласно которой, Парламент заседает публично; Совет также заседает публично, когда он проводит обсуждение и голосование по проектам законодательных актов.

Публичный характер заседаний Парламента при рассмотрении проектов актов по любому из предусмотренных учредительными договорами типу процедуры закреплена и во Внутреннем регламенте. Ст. 121 ВРП предусматривает, что вся деятельность Парламента должна осуществляться в условиях максимальной открытости (п1.), дебаты в Парламенте должны проходить публично (п.2).

Что касается Внутреннего регламента Совета, то в нем закреплён принцип открытости заседаний при обсуждении проектов законодательных актов. Ст. 7 (п.1) устанавливает необходимость проведения заседаний формаций Совета и голосования в рамках законодательных процедур при соблюдении публичности. Что касается процедуры принятия незакондательных актов, то в соответствии со ст. 8 Внутреннего регламента Совета публично должно проводиться лишь первое заседание формации Совета по важному проекту акта, за исключением актов, касающихся административных и бюджетных мер, межинституционального взаимодействия и международных отношений, а также актов рекомендательного характера. Важность того или иного проекта акта является оценочной категорией и определяется государством, председательствующем в Совете на данный момент, причем впоследствии формация Совета, рассматривающая данный документ, или *Coreper* может пересмотреть данное решение.

Указанные положения Внутреннего регламента Совета, наряду с отсутствием требования к публичности рассмотрения проектов актов по незакондательной процедуре на уровне учредительных договоров, подвергаются критике в европейской доктрине за отсутствие необходимого уровня «демократической легитимности».¹⁹³ С учетом того, что многие незакондательные акты, как это было продемонстрировано выше, регулируют важные сферы общественных отношений в рамках Союза, к примеру по вопросу недопущения дискриминации, целесообразным представляется принятие их по законодательным процедурам, посредством внесения соответствующего указания в нормы ДФЕС. С учетом возможных дискуссий и противодействия со стороны отдельных государств-членов оптимальным способом в этой связи видится принятие подобного типа актов по специальной законодательной процедуре: консультации или одобрения, в зависимости от каждого конкретного случая, исключительно путем дополнения указанных статей ДФЕС ссылкой на принятие акта в соответствии с законодательной процедурой.

¹⁹³ Svobodová, Magdaléna Op. cit.

В настоящее время наличие в ДФЕС подобного типа законодательных процедур, отличающихся дефицитом публичности и доминированием Совета (при минимальной роли Парламента) представляется анахронизмом в контексте общего направления развития правотворчества в ЕС, одним из ключевых принципов которого (как это было показано в Главе I) является принцип достижения межинституционального баланса и вовлеченности всех институтов ЕС (а также национальных парламентов) в рассмотрение и принятие проекта акта.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время учредительными договорами не предусмотрено единой системы принятия законодательных актов¹⁹⁴. Незаконотательные акты принимаются для регулирования различных сфер общественных отношений, в том числе сходных с теми, для регулирования которых используются и законодательные процедуры.

В законодательных процедурах принцип межинституционального баланса и достижения компромисса между Советом, Парламентом и Комиссией соблюдается в меньшей степени. При этом законодательные акты, принимаемые Советом, представляют собой своего рода рудимент в современном правопорядке ЕС. Исходя из логики развития правотворческих процедур вкупе с тенденцией по постепенному расширению исключительной компетенции Союза на все новые сферы общественных отношений можно предположить, что в перспективе часть законодательных актов будет переведена в разряд законодательных с применением соответствующей процедуры.

2.3.2. Правотворчество Европейского центрального банка

Рассматривая правотворческие процедуры в ЕС, нельзя обойти стороной правотворчество Европейского центрального банка (ЕЦБ). ЕЦБ наряду с Европейской системой центральных банков (ЕСЦБ), созданной в 1998 году, являются одними из ключевых компонентов формирования в рамках ЕС

¹⁹⁴ Guide to EU decision-making and justice and home affairs after the treaty of Lisbon... P. – 3.

экономического и валютного союза. Указанные структуры обладают полномочиями по проведению валютной политики Евросоюза, включая эмиссию евро (ст. 128 ДФЕС). Европейская система центральных банков включает в себя сам ЕЦБ, а также национальные центральные банки всех государств-членов Союза.

В соответствии с п.1 ст. 13 ДЕС Европейский центральный банк является одним из институтов ЕС, являясь механизмом, призванным проводить в жизнь ценности и способствовать достижению целей Союза в сфере своей компетенции.

Правовой основой функционирования ЕСЦБ и ЕЦБ являются акты первичного права Союза, в первую очередь, ДЕС и ДФЕС, включая Статут ЕСЦБ и ЕЦБ – Протокол №4 к ДФЕС, а также акты вторичного права, в том числе регламенты, решения и рекомендации самого ЕЦБ (Внутренний регламент¹⁹⁵), а также ряд актов Совета, касающиеся сбора статинформации, размера минимальных банковских резервов и санкций, которые может налагать ЕЦБ¹⁹⁶.

В рамках ДФЕС нормы, регулирующие деятельность ЕЦБ, расположены, в том числе в Части шестой (Институциональные и финансовые положения) Раздела I (Институциональные положения) Главы 1 (Институты) Отдела 6 (Европейский центральный банк). Ст. 282 ДФЕС устанавливает автономный характер данного института: согласно п. 3 указанной статьи ЕЦБ обладает правосубъектностью и независимостью при осуществлении предоставленных ему полномочий. В исключительной компетенции ЕЦБ находится санкционирование эмиссии евро. Независимость ЕЦБ можно разложить на следующие составляющие:¹⁹⁷

- организационная независимость;
- персональная независимость;

¹⁹⁵ Decision of the European Central Bank of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank (ECB/2004/2) OJ L 80, 18.3.2004, p. 33–41.

¹⁹⁶ См., напр., Council Regulation (EC) No 2531/98 of 23 November 1998 concerning the application of minimum reserves by the European Central Bank OJ L 318, 27.11.1998, p. 1–3; Council Regulation (EC) No 2533/98 of 23 November 1998 concerning the collection of statistical information by the European Central Bank OJ L 318, 27.11.1998, p. 8–19.

¹⁹⁷ Legal Aspects of the European System of Central Banks: *iber Amicorum Paolo Zamboni Garavelli*, by European Central Bank. (Frankfurt am Main: European Central Bank, 2005) // [Electronic source] – URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/legalaspectsescben.pdf> (accessed: 01.09.2024). P. – 123-127.

- финансовая независимость;
- функциональная независимость.

Принцип независимости деятельности ЕЦБ подразумевает, что управленческие органы данного института не могут получать какие-либо указания или инструкции от иных институтов ЕС, правительств государств-членов и любых других структур. Институты ЕС и правительства государств-членов, в свою очередь, не должны пытаться оказывать влияние на ЕЦБ при осуществлении им своей компетенции¹⁹⁸, включая правотворческую деятельность. Данный принцип нацелен на обеспечение максимально эффективного функционирования ЕЦБ вне зависимости от политических и иных аспектов текущей ситуации в рамках ЕС. Организационная независимость выражается, в первую очередь, в наделении ЕЦБ статусом юридического лица и правосубъектностью. Персональная или личная независимость касается вопросов назначения на должность (и отстранения) членов органов управления ЕЦБ. Так, например, снятие с должности членов Исполнительного комитета ЕЦБ возможно исключительно по решению Суда ЕС в случае, если данное лицо больше не отвечает установленным квалификационным требованиям или допустило серьезное нарушение в своей деятельности (п. 4 ст. 11 Статута ЕСЦБ и ЕЦБ). Функциональная независимость подразумевает наличие у ЕЦБ полномочий принимать самостоятельные решения в пределах своей компетенции. При этом некоторые из указанных полномочий, в частности, касающиеся сбора статистической информации или применения требований о минимальных резервах, определяются актами других институтов Союза (в данном случае Совета: Регламенты 2531/98 от 23 ноября 1998 года и 2533/98 от 23 ноября 1998 года)¹⁹⁹. Финансовая независимость ЕЦБ выражается в наличии у данного института собственного бюджета, пополняемого за счет доходов от эмиссии евро, разницы в процентных ставках по кредитам и депозитам ЕЦБ, инвестиций в

¹⁹⁸ Ерпылева, Н. Ю. Европейский центральный банк в институциональной структуре европейской банковской системы (правовые аспекты) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. №1. с. 98-113. С. – 106.

¹⁹⁹ Ерпылева Н.Ю. Указ. соч. С. – 109.

валютные резервы государств-членов ЕС, которые находятся на хранении и обслуживании в ЕЦБ²⁰⁰.

Основными задачами ЕСЦБ и ЕЦБ как ее составной части являются (п.1 ст. 127 ДФЕС, п. 3.1 ст.3 Статута ЕСЦБ и ЕЦБ):

- определение и осуществление денежной политики ЕС;
- проведение валютных операций в соответствии со ст. 219 ДФЕС (предусматривает заключение формальных соглашений о системе валютных курсов евро по отношению к валютам третьих государств);
- хранение и управление валютными резервами государств-членов;
- содействие нормальному функционированию платежных систем государств-членов.

Помимо этого, в соответствии с п.3 ст. 127 ДФЕС, институты Союза и государства-члены должны проводить консультации с ЕЦБ в отношении любых проектов нормативных актов ЕС в сферах, которые относятся к ведению ЕЦБ. Национальные банки государств-членов, в свою очередь, обязаны консультироваться с ЕЦБ в отношении проектов регулирования в сферах, относящихся к ведению ЕЦБ (пределы и условия проведения таких консультаций устанавливаются Советом, в соответствии с п.4 ст. 129 ДФЕС). В сферах, относящихся к его ведению, Европейский центральный банк уполномочен представлять институтам, и иным органам, и учреждениям ЕС и государств-членов свои заключения. Кроме того, (в соответствии с п. 4 ст. 127 ДФЕС, Европейская система центральных банков и ЕЦБ как ее составная часть способствует осуществлению политики, проводимой компетентными органами в сфере надзора за кредитными организациями. На Европейский центральный банк также могут возлагаться дополнительные задачи, связанные с политикой в области надзора за кредитными организациями и иными финансовыми институтами (за исключением страховых компаний). Указанные полномочия возлагаются на ЕЦБ регламентом Совета, который постановляет единогласно в

²⁰⁰ Там же С. – 110.

соответствии со специальной законодательной процедурой и после консультации с Парламентом и ЕЦБ (п. 5 ст. 127 ДФЕС).

В соответствии со ст. 5 Статута ЕСЦБ и ЕЦБ, Европейский центральный банк уполномочивается осуществлять сбор необходимой статистической информации по линии компетентных национальных органов и хозяйствующих субъектов. Данная деятельность осуществляется ЕЦБ во взаимодействии с институтами, иными органами и учреждениями Союза, равно как и с компетентными органами государств-членов, третьими странами и международными организациями.

Учитывая наличие у ЕЦБ статуса юридического лица и правосубъектности, ст. 6 Статута ЕСЦБ и ЕЦБ наделяет Европейский центральный банк компетенцией в сфере международного сотрудничества и осуществления внешних операций. В частности, ЕЦБ может принимать участие в деятельности международных финансовых институтов, а также осуществлять все виды банковских операций в отношениях с третьими государствами и международными организациями²⁰¹.

Одним из основных средств достижения цели и задач, стоящих перед ЕСЦБ и ЕЦБ, является правотворческая функция. В сфере своей компетенции ЕЦБ уполномочен принимать различные акты, в том числе²⁰²:

- нормативные акты прямого действия, обязательные для государств-членов, их органов и частных лиц;
- внутренние акты, действующие в рамках ЕСЦБ и индивидуальные акты в отношении конкретных кредитных и иных финансовых учреждений;
- акты, носящие рекомендательный характер.

К первой группе нормативных актов, в соответствии с п.1 ст. 132 ДФЕС, относятся регламенты и решения. Примечательно, что, учитывая независимый характер деятельности ЕЦБ, он уполномочен принимать указанные акты по собственной инициативе без консультации с другими, в том числе

²⁰¹ Ерпылева, Н. Ю. Указ. соч. С. – 105.

²⁰² Зеленов, Р. Ю. Правовые основы процесса принятия решений в системе институтов Европейского Союза: Дис. . канд. юрид. наук : 12.00.10: Москва, 2005 180 с. РГБ ОД, 61:05-12/780 С. – 158.

законодательными, институтами ЕС. Регламенты принимаются с целью выполнения задач, предусмотренных в п.1 ст. 3, п. 1 ст. 19, ст. 22 и п.2 ст. 25 Устава ЕСЦБ и ЕЦБ, а также в ряде случаев, предусмотренных в актах Совета, принятых в соответствии с п.4 ст. 129 ДФЕС. В качестве примера можно привести Рамочный Регламент ЕЦБ 468/2014 от 16 апреля 2014 года 221 о сотрудничестве Европейского центрального банка и национальных надзорных органов в рамках Единого надзорного механизма²⁰³. В соответствии с п.1 ст. 17 Внутреннего регламента ЕЦБ регламенты принимаются Советом управляющих ЕЦБ. Совет управляющих может делегировать Дирекции нормативные полномочия с целью имплементации регламентов (а также ориентиров) – п. 3 ст. 17 Внутреннего регламента.

Решения ЕЦБ принимаются для выполнения задач, возложенных на данный институт учредительными договорами и Уставом ЕСЦБ и ЕЦБ. ЕЦБ часто принимает акты в форме решений для обеспечения надлежащей имплементации отдельных положений банковского законодательства ЕС; с помощью решений могут также конкретизироваться внутренние процедуры в рамках ЕЦБ²⁰⁴. В качестве иллюстрации актов данного типа можно привести Решение ЕСВ/2014/39 от 17 сентября 2014 года об отграничении функций ЕЦБ в сфере монетарной политики и в сфере надзора²⁰⁵.

Помимо этого, в форме решений могут приниматься и индивидуальные акты, адресованные конкретным финансовым учреждениям. С их помощью ЕЦБ может, к примеру, накладывать на кредитные учреждения специальные обязательства²⁰⁶.

²⁰³ Regulation (EU) No 468/2014 of the European Central Bank of 16 April 2014 establishing the framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the European Central Bank and national competent authorities and with national designated authorities (SSM Framework Regulation) (ECB/2014/17) OJ L 141, 14.5.2014, p. 1–50.

²⁰⁴ ECB legal framework // ECB Official Website [Electronic source] – URL: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/ecblegal/html/index.en.html> (accessed: 01.09.2024).

²⁰⁵ Decision of the European Central Bank of 17 September 2014 on the implementation of separation between the monetary policy and supervision functions of the European Central Bank (ECB/2014/39) OJ L 300, 18.10.2014, p. 57–62.

²⁰⁶ ECB legal framework...

Европейский центральный банк также может принимать ориентиры и утверждать инструкции. Данные акты применяются в качестве инструментов гармонизации подходов органов в сфере финансового надзора в государствах еврозоны. Инструкции ЕЦБ могут быть также адресованы надзорным органам тех государств ЕС, не входящих в еврозону, которые наладили тесное взаимодействие с данным институтом в надзорной сфере²⁰⁷. Ориентиры издаются ЕЦБ, в том числе, во исполнение специальных задач, закрепленных в соответствующих законодательных актах Совета. Так, Ориентир ЕЦБ 2021/2256 от 2 ноября 2021 года, закрепляющий принципы функционирования Единого надзорного механизма²⁰⁸, был принят во исполнение положений п.7 ст. 6 Регламента Совета 1024/2013 от 15 октября 2013 года, ставящего перед ЕЦБ специальные задачи в сфере политики по благоразумному надзору за кредитными учреждениями²⁰⁹.

Важно отметить, что ориентиры и инструкции, как издаваемые ЕЦБ нормативные правовые акты, не упоминаются в ст. 132 ДФЕС, которая закрепляет, что для выполнения задач, возложенных на ЕСЦБ, Европейский центральный банк издает регламенты, принимает решения, выносит рекомендации и заключения. Ориентиры и инструкции не упоминаются и в ст. 34 («Правовые акты») Статута ЕСЦБ и ЕЦБ: там также перечисляются только регламенты, решения, рекомендации и заключения. При этом указанный тип актов упоминается в ст. 12 Статута ЕСЦБ и ЕЦБ. Так, п.1 ст. 12 предусматривает, что Совет управляющих ЕЦБ может утверждать ориентиры для реализации задач банка, предусмотренных учредительными договорами, а Дирекция ЕЦБ уполномочивается осуществлять реализацию монетарной политики в соответствии с ориентирами и решениями Совета управляющих. С этой целью Дирекция утверждает соответствующие инструкции. Ориентиры и инструкции упоминаются в качестве «правовых инструментов» в ст. 17 Внутреннего

²⁰⁷ ECB legal framework...

²⁰⁸ Guideline (EU) 2021/2256 of the European Central Bank of 2 November 2021 laying down the principles of the Ethics Framework for the Single Supervisory Mechanism (ECB/2021/50) OJ L 454, 17.12.2021, p. 21–31.

²⁰⁹ Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions // OJ L 287, 29.10.2013, p. 63–89.

регламента ЕЦБ. В п.2 указанной статьи, в частности, говорится, что Совет управляющих может утверждать ориентиры, а п.6 ст. 17 фиксируются полномочия Дирекции по изданию инструкций. Учитывая вышеизложенное, некоторые авторы в принципе не относят ориентиры и инструкции ЕЦБ к категории правовых актов ЕС²¹⁰. При этом, учитывая положения ст. 12 Статута ЕСЦБ и ЕЦБ, с указанной позицией трудно согласится. Очевидно, что, как минимум, ориентиры ЕЦБ содержат предписания нормативного характера. Ключевым отличием инструкций является то, что они принимаются Дирекцией с целью имплементации положений ориентиров.

Рекомендации Европейского центрального банка используются в целях гармонизации подходов органов государств-членов по финансовому надзору в отношении средних и мелких банков. Кроме того, ЕЦБ также может издавать рекомендации, адресованные крупным банкам по отдельным аспектам их деятельности, к примеру, относительно политики по выплате дивидендов²¹¹. Иллюстрацией актов данного типа может служить Рекомендация ЕЦБ ЕСВ/2020/62 от 15 декабря 2020 года о выплате дивидендов в период пандемии коронавируса COVID-19²¹².

Помимо издания собственных нормативных актов, ЕЦБ активно участвует и в правотворчестве других институтов ЕС, а также национальных законодательных органов государств-членов. С этой целью ЕЦБ готовит акты в форме заключений (мнений – *opinions*) на проекты законодательных актов Союза и государств-членов²¹³. Участие ЕЦБ в обычной или специальной законодательной процедуре прямо предусматривается в соответствующих статьях учредительных договоров. Помимо этого, при подготовке заключения ЕЦБ может

²¹⁰ Rinke Bax and Andreas Witte The taxonomy of ECB instruments available for banking supervision // ECB Economic Bulletin, Issue 6/2019 [Electronic source] – URL: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2019/html/ecb.ebart201906_02~3e2f0e4f63.en.html (last access 01.09.2023).

²¹¹ ECB legal framework // ECB Official Website [Electronic source] – URL: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/ecblegal/html/index.en.html> (accessed: 01.09.2024).

²¹² Recommendation of the European Central Bank of 15 December 2020 on dividend distributions during the COVID-19 pandemic and repealing Recommendation ECB/2020/35 (ECB/2020/62) 2020/C 437/01 // OJ C 437, 18.12.2020, p. 1–3.

²¹³ ECB legal framework...

руководствоваться положениями п.4 ст. 127 ДФЕС, в соответствии с которыми получение консультации у ЕЦБ необходимо при подготовке проекта любого акта, затрагивающего сферу компетенции ЕЦБ. В качестве примера можно привести Заключение ЕЦБ CON/2023/15 от 6 июня 2023 года на подготовленный Комиссией проект директивы, касающейся проведения оценки корпоративной устойчивости²¹⁴.

Говоря о деятельности Европейского центрального банка в сфере правотворчества, необходимо упомянуть также усилия данного института по систематизации (компиляции) законодательства ЕС в банковской сфере. Так, ЕЦБ в цифровом виде были подготовлены (и регулярно обновляются) три сборника актов ЕС по правовым основам осуществления финансового надзора²¹⁵.

ЕЦБ также наделен полномочиями по контролю за соблюдением изданных им регламентов и решений. В соответствии с п.3 ст. 132 ДФЕС, данный институт может накладывать штрафы и неустойки на предприятия в случае выявления нарушения ими положений нормативных актов, изданных ЕЦБ. Пределы и условия осуществления Европейским центральным банком указанной функции устанавливаются Советом по предложению Комиссии и после консультации с Парламентом и ЕЦБ либо по предложению ЕЦБ и после консультации с Парламентом и Комиссией (п.4 ст. 129 ДФЕС).

Нормативные акты ЕЦБ принимаются руководящими органами данного института, ключевым из которых является Совет управляющих (Governing Council). Необходимо отметить, что в русскоязычной научно-исследовательской литературе и публицистике встречаются различные варианты наименований этого

²¹⁴ Opinion of the European Central Bank of 6 June 2023 on the proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence (CON/2023/15) 2023/C 249/03 // OJ C 249, 14.7.2023, p. 3–6.

²¹⁵ Legal Framework for Banking Supervision Volume I // ECB Official Website [Electronic source] – URL: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/ecblegal/shared/pdf/Legal_Framework_for_Banking_Supervision_Volume_1.en.pdf; Legal Framework for Banking Supervision Volume II // ECB Official Website [Electronic source] – URL: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/ecblegal/shared/pdf/Legal_Framework_for_Banking_Supervision_Volume_2.en.pdf; Legal Framework for Banking Supervision Volume III // ECB Official Website [Electronic source] – URL: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/ecblegal/shared/pdf/Legal_Framework_for_Banking_Supervision_Volume_3.en.pdf (accessed: 01.09.2024).

и других органов управления ЕЦБ. Совет управляющих именуют Управляющим советом, а Дирекцию (Executive board) – Исполнительным комитетом, Правлением.

Совет управляющих состоит из шести членов Дирекции и управляющих центральных банков государств-членов ЕС, входящих в еврозону (п.1 ст. 283 ДФЕС). Совет управляющих обычно проводит заседания дважды в месяц. Для проведения голосования по проектам актов в ходе заседаний Совета управляющих необходим кворум в две трети от общего числа членов. Согласно п.1 ст. 284 ДФЕС в заседаниях Совета управляющих могут участвовать председатель Совета ЕС и Комиссии (без права голоса). Председатель Совета также уполномочен вносить предложения на рассмотрение Совета управляющих ЕЦБ. Каждый член Совета управляющих располагает одним голосом, при этом общее количество голосов лимитировано. В настоящее время шесть членов Дирекции permanently располагают каждый одним голосом, а на управляющих 20 центральных банков государств-членов приходится всего 15 голосов. Указанные голоса распределяются между 20 управляющими на ротационной основе. С этой целью все государства еврозоны подразделяются на две группы в зависимости от размера их экономики и финансового сектора – указанные показатели рассчитываются по методике, предусмотренной в п.2 ст. 10 Статута ЕСЦБ и ЕЦБ. В первую группу входят пять наиболее развитых с финансовой и экономической точки зрения государств (в настоящее время в группы входят Франция, Германия, Италия, Испания и Нидерланды), которые располагают 4 голосами²¹⁶. Во вторую группу входят оставшиеся 15 государств, которые располагают 11 голосами²¹⁷. Ротация голосов происходит в соответствии с установленным календарным графиком²¹⁸.

²¹⁶ Rotation of the voting rights in the Governing Council // ECB Official Website [Electronic source] – URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/voting-rotation.en.html> (accessed: 01.09.2024).

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Rotation of the voting rights in the Governing Council. Schedule 2023 // ECB Official Website [Electronic source] – URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/votingrights.en.html> (accessed: 01.09.2024).

Если иное не предусмотрено нормами Статута ЕСЦБ и ЕЦБ, Совет управляющих принимает решение простым большинством голосов. В случае равенства поданных голосов решающим является голос председателя Совета (п. 2 ст. 10 Статута ЕСЦБ и ЕЦБ). Воздержание члена Совета управляющих при голосовании не влияет на возможность принятия акта (п.3 ст. 4 Внутреннего регламента ЕЦБ).

Совет управляющих является ответственным за принятие бюджета ЕЦБ. В соответствии с п.1 ст. 15 Внутреннего регламента ЕЦБ, до окончания финансового года Совет управляющих, действуя на основании предложения Дирекции, утверждает бюджет ЕЦБ на очередной финансовый год. При этом бюджетные ассигнования на выполнения банком функций в сфере благоразумного надзора за деятельностью кредитных учреждений должны быть выделены в отдельный блок, и их утверждение должно происходить после консультации с председателем и вице-председателем Наблюдательного совета. В целях содействия организации бюджетной процедуры Совет управляющих формирует соответствующий бюджетный комитет ЕЦБ (п.2 ст.15 Внутреннего регламента ЕЦБ).

Дирекция является постоянно действующим органом текущего управления деятельностью ЕЦБ, состоит из Председателя и Вице-председателя ЕЦБ и четырех других членов, назначаемых Европейским советом, который постановляет квалифицированным большинством по рекомендации Совета и после консультации с Парламентом и Советом управляющих ЕЦБ (п.2 ст. 283 ДФЕС). Члены Дирекции назначаются из числа лиц, обладающих признанным авторитетом и профессиональным опытом в финансовой или банковской сфере.

При голосовании в ходе заседаний Дирекции необходим кворум в две трети от общего числа членов Дирекции (п.1 ст. 7 Внутреннего регламента ЕЦБ). Каждый член Дирекции располагает одним голосом; принятие решений осуществляется простым большинством голосов (если иное не предусмотрено учредительными договорами и иными нормативными правовыми актами ЕС), в

случае равенства решающим является голос председателя – п.5 ст. 11 Статуту ЕСЦБ и ЕЦБ.

С учетом того факта, что не все государства-члены ЕС одновременно с этим входят и в еврозону, а построение общего рынка, экономического и валютного союза требует координации финансовой политики и банковского регулирования на уровне объединения в целом, в структуре ЕЦБ был создан специальный орган – Общий совет (General Council). Общий совет представляет собой по сути дела расширенный состав Совета управляющих, в него входят Президент и Вице-президент ЕЦБ, а также управляющие центральных банков всех государств-членов ЕС (в том числе и не входящих в еврозону). Четыре других члена Дирекции (помимо Президента и Вице-президента) могут участвовать в заседаниях Общего совета, не имея при этом права голоса – п. 2 ст. 44 Статута ЕСЦБ и ЕЦБ. Общий совет является по своей сути органом переходного периода – он функционирует до того момента, пока все государства-члены ЕС не перейдут на евро. Общий совет участвует в подготовке ежегодного отчета о деятельности ЕЦБ, сборе статистической информации, разрабатывает условия трудоустройства штата ЕЦБ и выполняет ряд других функций. В соответствии с п.1 ст. 12 Статута ЕСЦБ и ЕЦБ, Общий совет наделен правом направлять собственные заключения (обзоры – observations) в ходе подготовки и принятия Советом управляющих заключений и рекомендаций, в том числе в сфере финансовой статистики. Общий совет также может направлять заключения в Дирекцию в процессе имплементации нормативных правовых актов Совета управляющих и реализации Дирекцией делегированных Советом управляющих правотворческих полномочий (п.1 ст. 13 Статута ЕСЦБ и ЕЦБ).

В контексте формирования в ЕС банковского союза и наделения ЕЦБ функциями в сфере осуществления разумного надзора над кредитными учреждениями²¹⁹ в структуре банка был создан специальный орган –

²¹⁹ Подробнее см.: Осокина, Е. Б. Правовые основы организации и функционирования Европейского банковского союза : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.10 / Осокина Елена Борисовна; [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т)]. - Москва, 2019. - 233 с.

Наблюдательный совет (Supervisory Board). Данный орган является ключевым компонентом Единого надзорного механизма ЕС, отвечающего за поддержание устойчивости и обеспечение стабильности банковского сектора²²⁰. Наблюдательный совет состоит из председателя и вице-председателя, четырех представителей ЕЦБ и по одному представителю профильных органов власти участвующих государств (п. 1 ст. 13b Внутреннего регламента ЕЦБ). Наблюдательный совет собирается на заседание каждые три недели, он готовит проекты решений для принятия Советом управляющих в сфере благоразумного надзора за деятельностью кредитных учреждений ЕС²²¹.

Таким образом, рассмотрев организационную структуру, принципы функционирования и основные нормативные акты, принимаемые ЕЦБ, можно констатировать, что данный институт стоит особняком среди других правотворческих структур ЕС. Во многом это обусловлено автономных характеров ЕЦБ и спецификой его задач, связанных с регулированием финансовой и банковской сфер.

2.4. Процедуры принятия нормативных правовых актов органами межгосударственного согласования ЕАЭС (Высший совет, Межправительственный совет, Совет ЕЭК)

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) согласно ч.2 ст. 1 Договора о ЕАЭС является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью. Цели и задачи Союза в части, касающейся экономической интеграции, сходны с целями и задачами ЕС, и предполагают, в частности, формирование единого рынка товаров, услуг и капитала и трудовых ресурсов, кооперацию и повышение

²²⁰ Энтин, М. Л., Осокина, Е. Б. Роль Европейского центрального банка в современной системе обеспечения финансовой стабильности ЕС // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. №4. С. – 41.

²²¹ Supervisory Board // ECB Official Website [Electronic source] – URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/ssm/html/index.en.html> (accessed: 01.09.2024).

конкурентоспособности экономик государств-членов, создание условий для повышения жизненного уровня населения (ст. 4 Договора о ЕАЭС). Для достижения указанных целей и задач государства-подписанты Договора о ЕАЭС наделили Союз определенными компетенциями, а также обязались осуществлять скоординированную или согласованную политику в пределах и объемах, установленных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках Союза (ч.2 ст. 5 Договора о ЕАЭС). Государства-участники также должны создавать благоприятные условия для выполнения ЕАЭС своих функций и воздерживаться от мер, которые могут поставить под угрозу достижение целей Союза (ст. 3 Договора о ЕАЭС).

Реализуя возложенные на них задачи, органы Союза руководствуются принципами, определенными в ст.3 Договора о ЕАЭС, в том числе и при осуществлении правотворческой деятельности. К ключевым принципам функционирования ЕАЭС относятся:

— принцип уважения общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства и территориальной целостности государств;

— принцип уважения особенностей политического устройства государств-членов Союза;

— принцип взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов государств-членов;

— принцип рыночной экономики и добросовестной конкуренции;

— принцип функционирования таможенного союза в рамках ЕАЭС без изъятий и ограничений (после окончания переходного периода).

Как видно из положений ст. 5 Договора о ЕАЭС, интеграция в рамках Союза подразумевает различные уровни и глубину взаимодействия государств-членов с целью обеспечить достижение унификации правового регулирования отдельных сфер экономических отношений там, где государства-участники в этом готовы, и способствовать гармонизации регулирования тех сфер, где государства пока

сохраняют всю полноту полномочий по регулированию. В соответствии с данным подходом Договором о ЕАЭС предусмотрены несколько вариантов правового регулирования различных сфер общественных отношений:

— в рамках единой политики происходит унификация правового регулирования, направленная на установление идентичных норм и механизмов на уровне Союза в целом. Данный тип регулирования осуществляется, в том числе путем принятия органами Союза актов, содержащих положений нормативно-правового характера²²². Единое регулирование, в частности, осуществляется в таможенной сфере: в ЕАЭС функционирует таможенный союз, а таможенные кодексы государств-членов заменены единым Таможенным кодексом ЕАЭС (Приложение №1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, подписан 11.04.2017 г.). Единая политика, таким образом, является инструментом унификации законодательств государств-членов. При проведении аналогии с правом ЕС, инструментом, обеспечивающим унификацию законодательства в рамках Евросоюза, выступают регламенты;

— согласованная политика предполагает гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза в той степени, которая необходима для достижения целей ЕАЭС (ст. 2 Договора о ЕАЭС). В соответствии со ст. 62 Договора о ЕАЭС, государства члены осуществляют согласованную макроэкономическую политику;

— скоординированная политика предполагает сотрудничество государств-членов в определенных сферах на основе выработанных общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, обеспечивающих межгосударственное согласование интересов, и необходимых для достижения целей ЕАЭС (ст. 2 Договора о ЕАЭС).

Примечательно, что нормы Договора о ЕАЭС содержат и иные (гибридные) виды политик, когда при определении того или иного типа правового регулирования указываются сразу два типа политик, к примеру согласованная и

²²² Соколова, Н. А. Евразийский экономический союз: правовая природа и природа права // Lex Russica. 2017. №ф11. С. 47–57. С. – 52.

скоординированная. Так, ч.1 ст. 95 Договора о ЕАЭС закрепляет основные направления решения задач в рамках согласованной (скоординированной) агропромышленной политики. В то же время, ч.1 ст. 86 Договора о ЕАЭС говорит о скоординированной (согласованной) транспортной политики. При этом, если за основу типа регулирования брать первое слово «скоординированная», предполагающая по смыслу определения, приведенного в ст.2 Договора о ЕАЭС, лишь выработку общих подходов к регулированию той или иной сферы общественных отношений, то это вступает в противоречие с целью создания «общего рынка транспортных услуг» в рамках Союза, предусмотренного в п.1) ч.2 ст. 86 Договора о ЕАЭС. При этом ч.1 ст. 95 Договора о ЕАЭС, где слово «согласованная» вынесено на первое место, также предполагает «регулирование общего аграрного рынка». Таким образом, налицо определенная терминологическая непоследовательность в тексте договора. С точки зрения принципа правовой определенности целесообразным представляется использование в тексте Договора о ЕАЭС определений политик, четко прописанных в ст. 2 Договора (которая в текущем виде не предполагает подобных сдвоенных (гибридных) формулировок).

Помимо сфер общественных отношений, применительно к которым Договор прямо закрепляет проведение конкретного типа политики, в Договоре также предусматривается возможность для последующего расширения интеграционных процессов на другие сферы: в ч.3 ст.5 в иных сферах экономики государства-члены стремятся к осуществлению скоординированной или согласованной политики в соответствии с целями Союза. Для этого решением Высшего Евразийского экономического совета (Высший совет) могут быть созданы дополнительные вспомогательные органы (рабочие группы, специальные комиссии, советы руководителей государственных органов стран-членов). Вопросы координации взаимодействия государств-членов в таких сферах решением Высшего совета могут быть возложены на Евразийскую экономическую комиссию (ЕЭК).

Договор о ЕАЭС (ч.1 ст. 6) устанавливает, что право Союза состоит из указанного Договора, международных договоров в рамках ЕАЭС и международных договоров Союза с третьими сторонами, а также решений и распоряжений органов объединения: Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета (Межправсовет) и Евразийской экономической комиссии. Следует отметить, что Договор о ЕАЭС не был актом, написанным с нуля, а стал результатом обобщения опыта предыдущего этапа интеграции в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Договор о ЕАЭС обобщил положения ряда международных договоров, подписанных в рамках ЕврАзЭС²²³.

Переходя к рассмотрению непосредственно правотворческих процедур в рамках ЕАЭС, можно констатировать, что учредительный договор закрепляет иерархическую систему актов руководящих органов ЕАЭС. Решения Высшего совета имеют приоритет над решениями Межправсовета, а решения последнего, в свою очередь, имеют приоритет над решениями ЕЭК.

Высший совет и Межправсовет ЕАЭС являются органами межгосударственного согласования и принятия решений относительно направлений развития и текущей деятельности объединения. В них практически отсутствует элемент наднациональности, решения принимаются представителями (руководителями) государств-членов на основе консенсуса (ч.2 ст. 13 и ч.2 ст. 17 Договора о ЕАЭС).

Высший совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности ЕАЭС, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции, а также принимает решения, обеспечивающие реализацию целей Союза (ч.1 ст. 12 Договора о ЕАЭС). Высший совет обладает организационно-распорядительными функциями в отношении иных органов ЕАЭС, в частности, он утверждает Регламент работы ЕЭК и назначает Председателя Коллегии ЕЭК, по

²²³ Балытников, Е. Т., Боклан, Д. С., Евразийский экономический союз: предпосылки создания, проблемы формирования и перспективы развития // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. - №3. – С. 69-82. С. – 71.

представлению государств-членов назначает судей Суда ЕАЭС. Высший совет утверждает бюджет Союза, определяет размеры (шкалу) долевых взносов государств-членов в бюджет, определяет порядок принятия новых членов и прекращения членства в ЕАЭС, дает поручения Межправсовету и ЕЭК, рассматривает по предложению государств-членов вопросы, касающиеся отмены или изменения решений, принятых Межправсоветом и ЕЭК, а также рассматривает вопросы, по которым при принятии решений в указанных органах не был достигнут консенсус и т.д.

Согласно ч.1 ст. 13 Договора о ЕАЭС, Высший совет принимает акты в форме решений и распоряжений. Хотя Договор и наделяет указанный орган ярко выраженной функцией стратегического планирования интеграционных процессов, отдельного вида актов, которыми определяются стратегия и направления развития интеграции, не предусмотрено, и они принимаются в форме решений²²⁴ (например, Решение №12 от 11.12.2020 г. «О стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года»²²⁵). Принимая во внимание закрепленные в Договоре о ЕАЭС полномочия Высшего совета, можно сделать вывод, что его решения в целом носят программный характер, адресованы государствам-членам и органам Союза и являются обязательными к исполнению²²⁶.

Распоряжения Высшего совета носят организационно-распорядительный характер и касаются, в том числе, вопросов утверждения времени и места очередных заседаний данного органа, утверждения отчетов и докладов ЕЭК, формирования специализированных, в том числе временных, органов и структурных подразделений (например, Распоряжение №8 от 10.12.2021 г. «О

²²⁴ Довгань, Е. Ф., Мокосеева, М. А. правовые проблемы функционирования евразийского экономического союза // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2018. Т.4 №4. С. 71-79. С. – 73.

²²⁵ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 №12 «О стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года» // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375194/ (дата обращения: 01.09.2024).

²²⁶ Довгань, Е. Ф., Мокосеева, М. А. Указ. соч. С. – 73.

формировании рабочей группы по разработке единых мер защиты информации, содержащейся в навигационной пломбе»²²⁷).

Заседания Высшего совета проводятся не реже одного раза в год, внеочередные заседания могут созываться по инициативе государств-членов или Председателя Высшего совета (ч.1 ст. 11 Договора о ЕАЭС), место и время проведения очередного заседания определяются на предшествующем заседании Высшего совета. Проведение заседаний и процедура принятия актов регламентированы Порядком организации проведения заседаний Высшего Евразийского экономического совета, утвержденном Решением Высшего совета №96 от 23.12.2014 г.²²⁸ Согласно данному документу, ключевую роль в подготовке к проведению заседания и формировании повестки дня играет ЕЭК. Согласно ст. 6 вышеуказанного Порядка, проект повестки дня заседания Высшего совета формируется Председателем Коллегии на основании предложений, поступивших от государств-членов, решений Межправсовета и Совета Комиссии.

Проект повестки утверждается Советом Комиссии и направляется в Высший совет. Очередное заседание Высшего совета начинается с утверждения подготовленной ЕЭК повестки дня (п. 9 Порядка организации проведения заседаний Высшего совета). Председатель Коллегии ЕЭК также обеспечивает направление в Высший совет перечня вопросов, при рассмотрении которых не был достигнут консенсус на уровне нижестоящих органов ЕАЭС. ЕЭК также играет важную роль при процедуре заочного голосования по проектам актов Высшего совета (в соответствии с п. 18.1 Порядка организации проведения заседаний Высшего совета).

²²⁷ Распоряжение Высшего Евразийского экономического совета от 10.12.2021 №8 «О формировании рабочей группы по разработке единых мер защиты информации, содержащейся в навигационной пломбе» // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=68620#qeA3msTKYi8RufWr> (дата обращения: 01.09.2024).

²²⁸ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 №96 «О порядке организации проведения заседаний Высшего Евразийского экономического совета» // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=57367#PcB4msTsvwTiYCg11> (дата обращения: 01.09.2024).

Перечень вопросов для заочного голосования формируется Председателем Коллегии и утверждается Советом ЕЭК (в соответствии с п. 6 Порядка организации проведения заседаний Высшего совета) и направляется Председателю и членам Высшего совета не позднее чем за 45 календарных дней до даты окончания представления подписанных документов в Комиссию (дата указывается в сопроводительном письме к перечню). В случае, если до указанной даты в ЕЭК не поступил хотя бы от одного члена Высшего совета подписанный экземпляр документа по вопросу, включенному в повестку дня заочного голосования, то такой документ считается непринятым и может быть вынесен на обсуждение в ходе очередного заседания Высшего совета. При заочном голосовании не допускается внесение в текст документа изменений (дополнений, оговорок, условий и т.д.). В случае, если один из членов Высшего совета инициирует внесение подобных изменений, то такой документ считается непринятым на заочном голосовании. Член Высшего совета может выразить несогласие с проектом документа по вопросу из перечня для заочного голосования: в этом случае он возвращается без подписания в ЕЭК через соответствующий уполномоченный орган государства-члена. Датой принятия документа Высшим советом при заочном голосовании считается дата поступления в ЕЭК последнего экземпляра подписанного документа.

Комиссия обеспечивает предварительное опубликование подготовленных ЕЭК проектов решений органов ЕАЭС не позднее, чем за 30 календарных дней до планируемой даты принятия указанных актов для предоставления заинтересованными лицами комментариев и предложений по ним (п. 132 Регламента работы ЕЭК).

В соответствии с п. 21 Порядка проведения заседаний Высшего совета, решения данного органа вступают в силу с даты их официального опубликования, если в самом решении не определен иной срок. Решения, содержащие сведения ограниченного распространения, вступают в силу в срок, определенный в этих решениях. Распоряжения Высшего Совета вступают в силу в срок, указанный в

этих распоряжениях. Порядок официального опубликования решений органов ЕАЭС установлен Решением Высшего совета №90 от 21.11.2014 г.²²⁹, согласно которому принимаемые органами Союза решения, за исключением решений, содержащих информацию ограниченного распространения, подлежат официальному опубликованию на официальном сайте ЕАЭС не позднее 3 календарных дней с даты их принятия. В качестве официального сайта Союза в сети «Интернет» определен сайт по адресу: <http://www.eaeunion.org/>.

Межправительственный совет, согласно ст. 16 Договора о ЕАЭС, обеспечивает реализацию и контроль за исполнением Договора, международных договоров в рамках Союза и решений Высшего совета; рассматривает вопросы, по которым в Совете Комиссии не был достигнут консенсус; дает поручения Комиссии; представляет Высшему совету кандидатуры членов Комиссии; одобряет проект бюджета ЕАЭС; рассматривает по предложению государств-членов вопросы отмены или изменения решений Комиссии; принимает решения о приостановлении действия решений Совета и Коллегии Комиссии и т.д.

В целях реализации своих полномочий Межправительственный совет принимает акты в форме решений и распоряжений (ч.1 ст. 17 Договора о ЕАЭС). Решения и распоряжения Межправительственного совета принимаются консенсусом (ч.2 ст. 17 Договора о ЕАЭС). Акты Межправительственного совета могут носить распорядительный характер (к примеру, Решение №7 от 20.08.2021 г. «О вступлении в силу Решения Коллегии ЕЭК от 08.06.2021 г. №63»²³⁰), устанавливая новые правила поведения для государств-членов

²²⁹ Решение Высшего Евразийского экономического совета №90 от 21.11.2014 №90 «Об официальном опубликовании международных договоров в рамках Евразийского экономического союза, международных договоров Евразийского экономического союза, заключаемых с третьими государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями, решений органов Евразийского экономического союза» (вместе с «Порядком официального опубликования международных договоров в рамках Евразийского экономического союза, международных договоров Евразийского экономического союза, заключаемых с третьими государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями, решений органов Евразийского экономического союза») // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171424/ (дата обращения: 01.09.2024).

²³⁰ Решение Евразийского межправительственного совета от 20.08.2021 №7 «О вступлении в силу Решения Коллегии ЕЭК от 08.06.2021 г. №63» // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_393479/ (дата обращения: 01.09.2024).

(Решение №5 от 17.07.2020 г. «О непроставлении отметок таможенных органов в транспортных (перевозочных), коммерческих и (или) иных документах при совершении таможенных операций в электронном виде»²³¹, а также утверждать программные документы (Решение №5 от 30.04.2021 г. «Об Основных направлениях промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС до 2025 года»²³²).²³³ По аналогии с решениями Высшего совета, решения Межправительственного совета подлежат исполнению государствами-членами в порядке, установленном национальным законодательством (ч.1 ст. 6 Договора о ЕАЭС). Согласно ч.4 ст. 6 Договора о ЕАЭС решения Межправительственного совета имеют приоритет над решениями ЕЭК.

Распоряжения Межправительственного совета носят организационно-распорядительный характер, принимаются, в том числе по вопросам утверждения времени и места проведения очередных заседаний указанного органа, представления Высшему совету кандидатур в состав Совета и Коллегии ЕЭК, а также по ряду других аспектов (к примеру, Распоряжение №13 от 21.06.2022 г. «О годовом отчете ЕЭК о состоянии конкуренции на трансграничных рынках и мерах, принимаемых по пресечению нарушений общих правил конкуренции на них, за 2021 год»²³⁴, Распоряжение №18 от 26.08.2022 г. «О финансировании промышленной кооперации в ЕАЭС»²³⁵).

Заседания Межправительственного совета проводятся не реже 2 раз в год, в них по приглашению Председателя могут участвовать члены Совета Комиссии и

²³¹ Решение Евразийского межправительственного совета от 17.07.2020 №5 «О непроставлении отметок таможенных органов в транспортных (перевозочных), коммерческих и (или) иных документах при совершении таможенных операций в электронном виде» // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357892/ дата обращения: 01.09.2024).

²³² Решение евразийского межправительственного совета от 30.04.2021 №5 «Об Основных направлениях промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС до 2025 года» // Информационно справочная система Альта-Софт [Электронный ресурс] – URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/21ms0005/> дата последнего обращения: 01.09.2023).

²³³ Довгань, Е. Ф., Мокосеева, М. А. Указ. соч. С. – 74.

²³⁴ Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 21.06.2022 №13 «О годовом отчете ЕЭК о состоянии конкуренции на трансграничных рынках и мерах, принимаемых по пресечению нарушений общих правил конкуренции на них, за 2021 год» // Информационно справочная система Альта-Софт [Электронный ресурс] – URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/22mr0013/> дата обращения: 01.09.2024).

²³⁵ Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 26.08.2022 №18 «О финансировании промышленной кооперации в ЕАЭС» // Информационно справочная система Альта-Софт [Электронный ресурс] – URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/22mr0018/> дата обращения: 01.09.2024).

Председатель Коллегии ЕЭК, а также иные лица (ст. 15 Договора о ЕАЭС). Детально порядок проведения заседаний и принятия актов Межправительственного совета регламентирован Решением Высшего совета №89 от 21.11.2014 г. «О порядке организации проведения заседаний Евразийского межправительственного совета»²³⁶. В соответствии с данным актом, проект повестки дня заседаний Межправительственного совета формируется Председателем Коллегии ЕЭК на основании предложений, поступивших от государств-членов, решений Совета Комиссии и поручений Высшего совета. Впоследствии подготовленный проект повестки утверждается Советом ЕЭК. Председатель Коллегии Комиссии также обеспечивает направление проекта повестки дня членам Межправительственного совета, государствам-членам, а также в Совет и Коллегию ЕЭК в срок не позднее 20 календарных дней до дня проведения очередного (внеочередного) Межправительственного совета. Порядок опубликования и вступления в силу решений и распоряжений Межправительственного совета аналогичен соответствующему порядку для актов, принимаемых Высшим советом.

Решения Высшего и Межправительственного советов, согласно ч.1 ст. 6 Договора о ЕАЭС, подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальными законодательствами. При этом учредительный договор прямо не закрепляет обязательность актов указанных органов²³⁷. В ситуации с нормами международных договоров, заключенных в рамках ЕС, допустима отсылка к положениям Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, согласно положениям которой действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно соблюдаться (ст. 26 Конвенции), при этом участники не могут ссылаться на положения внутреннего права для оправдания невыполнения ими

²³⁶ Решением Высшего Евразийского экономического совета от 21.11.2014 №89 «О порядке организации проведения заседаний Евразийского межправительственного совета» // Информационно справочная система Альта-Софт [Электронный ресурс] – URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/14vr0089/> (дата обращения: 01.09.2024).

²³⁷ Пименова, О. И. Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ // Вестник международных организаций. Т.14. №1. С. 76-93. 2019. С. – 84.

договора (ст. 27). Однако решения и распоряжение органов международной организации, включая международные организации региональной экономической интеграции, по общему мнению, не могут рассматриваться в качестве международных договоров. Обязательность решений Высшего совета может проистекать из факта их приоритета, в соответствии с ч.4 ст. 6 Договора о ЕАЭС, над актами ЕЭК, обязательность которых прямо закреплена в Договоре. Примечательно, что в государствах-членах Союза не выработан единый подход к имплементации актов, принятых органами интеграционного объединения. Так, Конституция РФ признает общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры частью правовой системы России (ч.4 ст. 15), а также допускает участие в межгосударственных объединениях и передачу им части полномочий в соответствии с международными договорами (ст. 79). При этом решения межгосударственных органов в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению. Аналогичные нормы закреплены также в ст.5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» (№ 101-ФЗ от 15.07.1995 г.)²³⁸. При этом в российском законодательстве напрямую не закреплено место актов органов международных организаций, в частности ЕАЭС, в системе национальных нормативных правовых актов. Очевидно, что решения органов ЕАЭС, в частности, Высшего и Межправительственного советов не являются по своей природе международными договорами, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, в связи с этим встает вопрос о необходимости отдельного механизма их имплементации в национальное законодательство.

В Республике Беларусь (РБ) также отсутствует законодательно закрепленный механизм имплементации актов органов межгосударственных объединений. Ст. 8 Конституции РБ признает приоритет общепризнанных принципов международного права, а также допускает участие в

²³⁸ Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» № 101-ФЗ от 15.07.1995 // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/ (дата обращения: 01.09.2024).

межгосударственных образованиях. В ст. 10 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» (от 17.07.2018 г. №130-3)²³⁹ допускается принятие нормативных правовых актов, направленных на реализацию международных договоров, а также иных международно-правовых актов. При этом конкретная процедура и порядок принятия подобных актов в законе не регламентируется.

В Республике Казахстан (РК), согласно ч.3 ст.4 Конституции, ратифицированные международные договоры имеют приоритет над законами. В соответствии с Нормативным постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 05.11.2009 г. №6²⁴⁰, положения ст. 4 Конституции Казахстана распространяются также и на решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами РК. В казахстанском законодательстве также заложена основа (пусть и не детально регламентированная) для имплементации актов межгосударственных объединений²⁴¹. Так, порядок согласования проектов решений международных организаций, участницей которых является Республика Казахстан, и их реализации закреплен в Указе Президента РК от 12.08.2010 г. №1037²⁴².

Отсутствие в государствах-членах ЕАЭС механизмов имплементации решений высших органов Союза, безусловно, отрицательно сказывается на перспективах углубления евразийского интеграционного процесса. Целесообразным представляется выработка на уровне ЕАЭС единого механизма имплементации в национальные законодательства государств-членов решений

²³⁹ Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» (от 17.07.2018 г. №130-3) // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь [Электронный ресурс] – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130> (дата обращения: 01.09.2024).

²⁴⁰ Нормативным постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 05.11.2009 г. №6 // online.zakon.kz [Электронный ресурс] – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30519643&pos=3;-88#pos=3;-88 (дата обращения 01.09.2023).

²⁴¹ Айрапетян, А. Правовое измерение евразийской интеграции: перспективы и риски в 2025 году // Российский совет по международным делам (Официальный сайт) [Электронный ресурс] – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/pravovoe-izmerenie-evraziyskoy-integratsii-perspektivy-i-riski-k-2025-godu/> (дата обращения: 01.09.2024).

²⁴² «О вопросах подготовки информации о выполнении международных договоров Республики Казахстан и представления ее на рассмотрение Президента Республики Казахстан, а также согласования проектов решений международных организаций, участницей которых является Республика Казахстан, и их реализации, подготовки международных мероприятий Республики Казахстан с участием Президента Республики Казахстан и выполнения достигнутых договоренностей».

Высшего и Межправительственных советов, а также закрепление обязательного характера данных актов в Договоре о ЕАЭС. Помимо этого, ряд отечественных правоведов указывают, что Договор о ЕАЭС также оставляет открытым вопрос о том, как будет разрешаться конфликт между нормой права Союза и противоречащей ей нормой национального законодательства государства-члена, особенно если это касается вторичного права ЕАЭС, в первую очередь, актов, принятых ЕЭК²⁴³.

Акты Евразийской экономической комиссии являются одной из основных составляющих права ЕАЭС как в количественном плане, так и в контексте регулируемых сфер правоотношений. Комиссия, в соответствии со ст. 18 Договора о ЕАЭС, является постоянно действующим регулирующим органом Союза, основными задачами которой являются обеспечение условий функционирования и развития объединения, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках Союза (ст. 1 Положения о Евразийской экономической комиссии – Приложение №1 к Договору о ЕАЭС).

Структурно ЕЭК состоит из Коллегии (исполнительный орган) и Совета (осуществляет общее руководство деятельностью Комиссии): каждый из этих двух органов наделен, в соответствии с учредительным договором, правом на принятие актов в форме решений, распоряжений и рекомендаций. Решения ЕЭК имеют нормативно-правовой характер и обязательны для государств-членов, распоряжения носят организационно-распорядительный характер, рекомендации обязательного характера не имеют (ст. 13 Положения о ЕЭК). Примечательно, что в ст. 13 Положения о ЕЭК также говорится, что решения Комиссии подлежат непосредственному применению на территории государств-членов и входят в право Союза. При этом ст. 6 Договора о ЕЭС в качестве источников права Союза выделяет и решения, и распоряжения Комиссии. С учетом того, что распоряжения, в частности Совета ЕЭК, могут создавать определенные обязанности для государств-членов (к примеру, Распоряжение Совета ЕЭК №12 от 17.03.2022 г. «О

²⁴³ Исполинов, А. С. Приоритет, прямое действие и прямой эффект норм права Евразийского экономического союза // Журнал международного права и международных отношений. 2017. №1-2 (80-81). С. 11-21.

реализации мер по повышению устойчивости экономик государств-членов ЕАЭС, включая обеспечения макроэкономической стабильности²⁴⁴), они, очевидно являются неотъемлемой составляющей права ЕАЭС. Указанное разночтение основного текста учредительного договора и Приложения №1 свидетельствует о наличии коллизии внутри единого документа²⁴⁵.

Совет Комиссии, в соответствии с п. 24 Приложения №1 к Договору о ЕАЭС, организует работу по совершенствованию правового регулирования деятельности Союза, вносит на утверждение Высшего совет основные направления развития интеграции, дает поручения Коллегии Комиссии, одобряет бюджет Союза, а также осуществляет иные функции и полномочия. Заседания Совета проводятся обычно на ежемесячной основе, как правило, во вторую пятницу каждого месяца. Порядок проведения заседаний Совета и Коллегии ЕЭК и принятие на них соответствующих актов регламентирован Решением Высшего совета от 23.12.2014 г. №98 «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии»²⁴⁶. Согласно указанному документу, повестка дня заседаний Совета ЕЭК формируется на основе вопросов, инициированных членами Совета, а также председателем Коллегии по решению Коллегии (п. 15). В заседаниях Совета принимает участие председатель Коллегии, а также представители государств-членов, бизнес-сообщества по приглашению членов Совета.

По всем вопросам повестки дня решения в Совете ЕЭК принимаются консенсусом. В случае недостижения единогласия по какому-либо вопросу он, по инициативе любого члена Совета, передается на рассмотрение в Межправительственный или Высший совет (п. 36 Регламента работы ЕЭК).

²⁴⁴ Распоряжение Совета ЕЭК №12 от 17.03.2022 «О реализации мер по повышению устойчивости экономик государств-членов ЕАЭС, включая обеспечения макроэкономической стабильности // Информационно справочная система Альта-Софт [Электронный ресурс] – URL: <https://www.altaru.ru/tamdoc/22s00012/> (дата обращения: 01.09.2024).

²⁴⁵ Бакаева, О. Ю. Акты Евразийской экономической комиссии как источник права ЕАЭС // Российский журнал правовых исследований. 2016. №3(8). 73-76 с. С. – 74.

²⁴⁶ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 98 (ред. от 25.05.2023) «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» // Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] – URL: https://sudact.ru/law/reshenie-vysshego-evraziiskogo-ekonomicheskogo-soveta-ot-23122014_2/reshenie/ (дата обращения: 01.09.2024).

2.5. Процедуры принятия нормативных правовых актов Коллегией Евразийской экономической комиссии

Коллегия ЕЭК, являясь исполнительным органом Союза, осуществляет разработку предложений по развитию интеграции, исполняет решение и распоряжения Высшего и Межправительственного советов, а также решения Совета Комиссии, осуществляет мониторинг и контроль исполнения международных договоров, входящих в право Союза и решений Комиссии, готовит рекомендации и экспертные заключения по вопросам функционирования и развития объединения, осуществляет разработку проекта бюджета Союза, оказывает содействие государствам-членам в урегулировании споров до обращения в Суд ЕАЭС и т.д.

Заседания Коллегии ЕЭК проводятся, как правило, не реже одного раза в неделю, на заседаниях могут присутствовать по одному представителю от государств-членов (ст. 49 Положения о ЕЭК). В повестку дня заседаний Коллегии могут включаться вопросы, предложенные членами и председателем Коллегии, членами Совета ЕЭК, вопросы, переданные на рассмотрение в Коллегию согласно поручениям Совета ЕЭК, а также Высшего и Межправительственного советов. Свои предложения о рассмотрении на заседании Коллегии того или иного вопроса могут вносить и государства-члены по линии уполномоченных на взаимодействие с ЕЭК органов государственной власти. В Коллегии при принятии актов действует принцип квалифицированного большинства (две трети голосов от общего числа членов) или консенсуса: Высший совет определяет перечень чувствительных вопросов, по которым решения Коллегии принимаются на единогласной основе (Приложение №2 к Регламенту работы ЕЭК). Акт считается принятым консенсусом, если ни один из присутствовавших на заседании членов Коллегии не проголосовал против. В противном случае, данный вопрос может быть повторно вынесен на рассмотрение Коллегии после проведения дополнительных консультаций. В случае повторного недостижения консенсуса, а также при необходимости оперативного принятия решения по рассматриваемому вопросу,

он передается в Совет Комиссии, который по итогам рассмотрения дает поручение Коллегии, которое подлежит учету при повторном рассмотрении на заседании Коллегии.

Решения Коллегии вступают в силу в срок, указанный в этих решениях, однако не ранее 30 календарных дней со дня их официального опубликования. В указанный период времени у государств-членов сохраняется возможность инициировать отмену указанных актов или внесение в них изменений. В этом случае государство-член (или член Совета ЕЭК) должно внести соответствующее предложение не позднее 15 календарных дней со дня опубликования решения. Указанное предложение рассматривается на заседании Совета ЕЭК в течение 10 календарных дней. Совет Комиссии может отменить, внести изменения или оставить в силе решение Коллегии. В случае несогласия с решением Совета по данному вопросу (или в случае непринятия Советом решения в установленный срок) государство-член может инициировать вынесение данной проблемы на рассмотрение Межправительственного и (или) Высшего советов (п. 115 Регламента ЕЭК).

Подобный контроль государств-членов за деятельностью по сути дела единственного наднационального органа управления ЕАЭС представляется излишним. Работа Коллегии и так контролируется государствами-участницами по линии Совета ЕЭК, а также Межправительственного и Высшего советов. Инициирование отмены (или изменения) решений Коллегии вышеуказанным образом может тормозить принятие этим органом решений в интересах дальнейшего углубления и развития интеграции, особенно в случае расширения количественного состава участников объединения в будущем. В случае несогласия государства-члена с решением Коллегии целесообразным представляется разрешение указанного конфликта по линии Суда ЕАЭС, что, с одной стороны, упростит процедуру принятия актов в рамках Коллегии, а, с другой – повысит авторитет и значимость судебного органа в деле продвижения евразийского интеграционного проекта.

С учетом того, что решения ЕЭК применяются на территории государств-членов непосредственно и создают права и обязанности для частных лиц, в том числе хозяйствующих субъектов, важным этапом является публичное обсуждение проектов решений Комиссии с заинтересованными представителями бизнес-сообщества²⁴⁷. Это позволяет выработать оптимальные варианты регулирования и избежать негативного влияния решений ЕЭК на отдельные сферы экономической деятельности. П. 15 Приложения №1 к Договору о ЕАЭС предусматривает проведение оценки регулирующего воздействия решений Комиссии, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности. Более подробно порядок проведения указанной процедуры прописан в Разделе IX Регламента работы ЕЭК.

Преимуществом указанной процедуры является ее открытость – по каждому из проектов решений Комиссии на официальном сайте выкладывается информация о поступивших предложениях и комментариях, по итогам которых выносится заключение об оценке регулирующего воздействия. По итогам года Комиссия формирует отчет о мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия и выносит его на рассмотрение Межправительственного совета. Так, за 2023 год итоговые оценки регулирующего воздействия были проведены по 36 проектам решений Совета и 25 проектам решений Коллегии ЕЭК²⁴⁸. Из них 60 заключений были положительными и 1 – отрицательным. Замечания и предложения по проектам решений в 2023 году направили 57 участников публичного обсуждения, включая представителей государств-членов, бизнес-ассоциаций, хозяйствующих субъектов и физических лиц-экспертов.

При этом Комиссия обеспечивает сравнительно высокий уровень учета поступивших замечаний: в 2023 году было учтено 363 из 747 замечаний (48,6%). Наибольший интерес к участию в публичных обсуждениях демонстрирует бизнес

²⁴⁷ Бакаева, О. Ю. С. – 74.

²⁴⁸ Ежегодный отчет Евразийской экономической комиссии «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2023 году» // Официальный сайт ЕЭК. [Электронный ресурс] – URL: [4D6963726F736F667420576F7264202D20342E20CEF2F7E5F220ECEEEDE8F2EEF0E8EDE320CED0C2203230323](https://www.eurasiancommission.org/ru/act/regulatory_evaluation/annual_report/2023/20230323) (дата обращения: 11.06.2024 г.).

(78,95% от общего числа поступивших замечаний), на представителей государств-членов и экспертного сообщества приходится 12,28% и 8,77% от общего числа замечаний соответственно²⁴⁹.

Подводя итог, необходимо отметить, что в руководящих органах ЕАЭС предусмотрена во многом схожая процедура принятия решений и распоряжений. Указанные акты находятся в иерархической системе, на вершине которой расположены акты Высшего совета. Механизм проработки, согласования и принятия актов вторичного права ЕАЭС практически полностью завязан на межгосударственный консенсус участников объединения, даже в случае принятия решений Коллегией ЕЭК (члены которой не являются официальными представителями государств-членов и действуют в личном качестве) государства-члены обладают широким набором инструментов влияния и контроля в процессе подготовки и принятия проектов актов, начиная от процедуры оценки регулирующего воздействия и заканчивая обжалованием принятого решения в вышестоящий орган (Межправительственный и Высший совет).

На текущем этапе развития интеграционных процессов в ЕАЭС, учитывая сравнительно небольшой состав участников (5 государств), действующий механизм принятия решений может представляться вполне уместным. Тем не менее, в перспективе по мере углубления интеграции в различных сферах перед объединением неизбежно возникнет необходимость усиления наднациональной компоненты управления, продвигающей решения в интересах всего Союза. В связи с этим в перспективе очевидно возникнет необходимость пересмотра институционального баланса в рамках ЕАЭС, а вместе с ним и процедур принятия решений его органами. В настоящее время очевидным представляется чрезмерная зависимость Межправсовета и ЕЭК от персонального состава Высшего совета²⁵⁰. В перспективе целесообразным представляется возможность включения в

²⁴⁹ Ежегодный отчет Евразийской экономической комиссии «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2023 году» // Официальный сайт ЕЭК. [Электронный ресурс] – URL: [4D6963726F736F667420576F7264202D20342E20CECF2F7E5F220ECEEEDE8F2EEF0E8EDE320CEDOC2203230323](https://www.eurasiancommission.org/ru/act/regulatory_evaluation/annual_report/2023/20230323) (дата обращения: 11.06.2024 г.).

²⁵⁰ Балытников, Е. Т., Боклан, Д. С. Указ. соч. С. – 76.

институциональную структуру ЕАЭС парламентского измерения, учитывая, что на предыдущем этапе евразийской интеграции существовала Парламентская Ассамблея ЕврАзЭС. Предложения о включении парламентского компонента в Договор о ЕАЭС выдвигались на этапе подготовки текста учредительного акта, однако они впоследствии были отвергнуты государствами-членами²⁵¹. Формирование Евразийской межпарламентской ассамблеи (или Евразийского парламента) представляется полезным как с точки зрения дополнительной легитимации решений, принимаемых на уровне Союза (в настоящее время в правотворческом процессе участвуют по сути дела только предстатели исполнительной ветви власти государств-членов, не считая членов Коллегии ЕЭК, действующих в личном качестве), так и в контексте повышения качества принимаемых актов, учитывая, что правотворчество является ключевой функцией парламентариев.

2.6. Бюджетные процедуры ЕС и ЕАЭС

2.6.1. Процедура принятия бюджета ЕС

Функционирование любой международной организации, а в особенности интеграционной структуры, содержащей элементы наднациональности, требует значительного количества финансовых ресурсов. Бюджет такого рода организации является средством, обеспечивающим поступление финансирования, в частности от государств-членов, на уровень Союза в целом и последующее их распределение в соответствии с поставленными целями и задачами²⁵². В правовом смысле бюджет интеграционного объединения представляет собой нормативный правовой акт, принятый в рамках установленных юридических процедур,

²⁵¹ Балытников, Е. Т., Боклан, Д. С. Указ. соч. С. – 76.

²⁵² Mrak M. (2011) European Union Budget. In: Palgrave Macmillan (eds) The New Palgrave Dictionary of Economics. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2999-1 [Electronic source] URL: https://link.springer.com/content/pdf/10.1057%2F978-1-349-95121-5_2999-1.pdf (accessed: 11.06.2024).

регулирующий расходование средств на осуществление деятельности институтов и органов организации²⁵³.

Бюджетный процесс в ЕС регулируется совокупностью нормативных правовых актов, выделяемых в отдельную отрасль – бюджетное право Евросоюза²⁵⁴. Источники бюджетного права ЕС можно классифицировать в соответствии с их правовой природой:

— положения, касающиеся бюджетных вопросов, содержащиеся в учредительных договорах ЕС. Прежде всего, речь идет о Разделе II Части шестой ДФЕС «Финансовые положения». Ст. 310 ДФЕС содержит нормы-принципы бюджетного процесса ЕС, ст. 311 ДФЕС закрепляет источники финансирования бюджета ЕС за счет системы собственных ресурсов. Ст. 312 ДФЕС содержит нормы, касающиеся многолетнего финансового плана ЕС. Ст. 313 ДФЕС устанавливает календарные сроки бюджетного процесса. В ст. 314 ДФЕС детально прописан порядок принятия ежегодного бюджета. Ст. ст. 317–319 и ст. ст. 321–325 ДФЕС посвящены основным аспектам исполнения бюджета ЕС и вопросам осуществления бюджетного контроля, а также борьбе с мошенничеством. Отдельные положения, затрагивающие бюджетную сферу, содержатся и в ДЕС: к примеру, в ст. 14 и ст. 16 ДЕС за Парламентом и Советом соответственно закрепляются полномочия по осуществлению бюджетных функций; ст. 17 ДЕС наделяет Комиссию полномочиями по исполнению бюджета Союза; ст. 41 регулирует особый порядок покрытия административных расходов институтов ЕС, связанных с деятельностью в рамках Общей внешней политики и политики безопасности;

— нормы вторичного права ЕС. Регламент Парламента и Совета 2018/1046 от 18 июля 2018 года, устанавливающий финансовые правила, относящиеся к бюджету ЕС (Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the

²⁵³ Топорнин, Н. Б. Бюджетное право ЕС: основные понятия и принципы [Электронный ресурс] / Н.Б.Топорнин // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. — 2019. — №2 (52). — С. 5-11.

²⁵⁴ Топорнин, Н. Б. Указ. соч. С. 5-11.

Union); Регламент Совета 2020/2093 от 17 декабря 2020 года, утверждающий Многолетний финансовый рамочный план ЕС на 2021 – 2027 годы (Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027); Решение Совета 2020/2053 от 14 декабря 2020 года о системе собственных ресурсов ЕС (Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union) и ряд сопутствующих ему актов;

— нормы, закрепленные в Межинституциональном соглашении между Европейским парламентом, Советом ЕС и Европейской комиссией о бюджетной дисциплине, сотрудничестве по бюджетным вопросам и о добросовестном управлении финансами, а также по аспектам, связанным с новым типом собственных ресурсов Союза (Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources). Данное соглашение носит обязательный характер, в соответствии со ст. 295 ДФЕС;

— решения Суда ЕС, затрагивающие вопросы бюджетных правоотношений. Значительный вклад в развитие бюджетного регулирования Суд внес в 80-е годы XX века. Указанный период был отмечен многочисленными конфликтами между институтами Союза в процессе принятия ежегодного бюджета, касавшимися, в том числе, классификации расходов бюджета на обязательные и необязательные и проистекавших из этого полномочий Совета и Парламента в ходе бюджетного процесса²⁵⁵. Впоследствии Суд ЕС рассматривал дела, связанные с выполнением государствами-членами своих финансовых обязательств перед Союзом, в рамках системы собственных ресурсов ЕС. В этом контексте можно упомянуть решение Суда по делу «Комиссия против Королевства Дания» от 15 ноября 2005 года, в котором подчеркивалась финансовая ответственность государств за действия

²⁵⁵ Пазына, Е. О. Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского Союза: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.10 / Пазына Евгений Олегович; [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений].- Москва, 2010.- 213 С. - 47

своих органов, повлекшие невыполнение финансовых обязательств перед ЕС²⁵⁶. 15 декабря 2009 года Суд вынес решение по делу «Комиссия против Республики Греция», в котором отказ греческой стороны от перечисления в доход бюджета ЕС таможенных пошлин, собранных в период с 01.01.1998г. по 31.12.2002 г. с импорта военного оборудования был квалифицирован Судом как неисполнение Грецией своих обязательств, вытекающих из нормативных актов ЕС о системе собственных ресурсов Союза.

Переходя к рассмотрению процедурного аспекта бюджетного процесса в ЕС, необходимо отметить, что в Союзе существует разделение на ежегодный бюджет и среднесрочный финансовый план, закрепляющий основные направления и предельные суммы расходов на год. Ежегодный бюджет таким образом является составной частью Многолетнего финансового рамочного плана (МФРП, Multiannual Financial Framework). Впервые МФРП был принят в 1988 году на пятилетний период, срок действия последующих был увеличен до 7 лет. Формирования МФРП позволило ЕС осуществлять долгосрочное планирование по финансированию программ и проектов, направленных на углубление интеграции в рамках Союза, четко установить пределы расходования средств по ключевым бюджетным статьям, что в определенной степени снизило остроту дискуссии между институтами ЕС при принятии ежегодного бюджета²⁵⁷. Первоначально многолетняя финансовая перспектива (в настоящее время МФРП) утверждалась в формате межинституционального соглашения²⁵⁸, после Лиссабонской реформы принятие указанного документа регулируется ст. 312 ДФЕС. МФРП утверждается регламентом Совета ЕС. Документ принимается Советом в соответствии со специальной законодательной процедурой после одобрения Европейского парламента. Согласно ст. 312 ДФЕС решение по МФРП принимается Советом единогласно, Парламент выражает свое одобрение, голосуя

²⁵⁶ Пазына, Е. О. Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского Союза: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.10 / Пазына Евгений Олегович; [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений].- Москва, 2010.- 213 С. - 47

²⁵⁷ Андропова, И. В., Гансева, М. В. Мировая практика формирования бюджета интеграционного объединения и опыт ЕС // Экономика и управление: проблемы, решения №2(3), февраль 2018. С. – 102.

²⁵⁸ Mrak M. (2011) Op cit.

большинством от списочного состава его членов. Европейский совет, действуя единогласно, может наделить Совет правом утверждать МФРП голосованием квалифицированным большинством. В случае, если новый рамочный план не был принят до окончания действия текущего МФРП, установленные последним пределы расходов бюджета на последний год, а также иные бюджетные положения, продляют свое действие на период до утверждения очередного Многолетнего финансового рамочного плана.

Ежегодный бюджет ЕС принимается согласно процедуре, закрепленной в ст. 314 ДФЕС. Финансовый год длится с 1 января по 31 декабря (ст. 313 ДФЕС). Обязанность по подготовке проекта бюджета возложена на Комиссию. С целью подготовки Комиссией проекта бюджета все институты ЕС (за исключением ЕЦБ) в срок до 1 июля, а также органы и учреждения Союза, финансируемые из его бюджета, в срок до 31 марта предшествующего финансового года предоставляют Комиссии сведения о планируемых доходах и расходах на очередной финансовый год. Указанные данные также передаются в Парламент и Совет. Комиссия направляет подготовленный проект бюджета в Совет и парламентам государств-членов в срок до 1 сентября предшествующего финансового года²⁵⁹. Не позднее, чем 1 октября проект бюджета должен поступить на рассмотрение Парламента и Совета.

Несмотря на то что указанный график бюджетной процедуры прямо закреплен в ДФЕС, на практике институты ЕС придерживаются иного так называемого «прагматичного календаря» с более сжатыми сроками. Данный подход был выработан в середине 1970-х годов и закреплен в политическом соглашении между Комиссией, Парламентом и Советом²⁶⁰. Основной целью его принятия было предоставление вовлеченным в бюджетный процесс институтам

²⁵⁹ Комиссия может вносить правки в первоначальный проект бюджета как по собственной инициативе, так и по инициативе других институтов ЕС в период до созыва Согласительного комитета, в соответствии со ст. 314 ДФЕС.

²⁶⁰ European Union Public Finance 5th Edition. [Electronic Source] – URL: [European Union. Public Finance \(europa.eu\)](https://eupf.eu) (accessed: 15.08.2024).P. 179.

дополнительного времени для согласования своих позиций и утверждения бюджета до окончания финансового года²⁶¹.

В соответствии с «прагматичным календарем» институты ЕС направляют Комиссии свои сметы до конца марта предшествующего года²⁶². На основе полученных данных от других институтов и органов ЕС, а также руководствуясь собственными планами по расходам, Комиссия разрабатывает и утверждает предварительный проект бюджета. За его составление отвечает генеральный директорат по бюджету: данный орган проводит слушания по проекту бюджета в рамках Комиссии, его сотрудники также участвуют в межинституциональных консультациях с представителями Парламента и Совета по вопросам бюджетной процедуры. После принятия Комиссией проекта бюджета он направляется Совету и Парламенту.

Реформа бюджетной процедуры в ЕС, проведенная Лиссабонским договором, имела целью, в том числе, упростить процесс принятия ежегодного бюджета и минимизировать возможные разногласия двух законодательных институтов (Парламента и Совета). В частности, было отменено упомянутое выше подразделение расходов бюджета на обязательные, в утверждении которых более широкими полномочиями обладал Совет, и необязательные, где ключевая роль отводилась Парламенту. Таким образом создатели Договора стремились выровнять межинституциональный баланс в рамках бюджетной процедуры²⁶³. Бюджетная процедура после лиссабонской реформы типологически сблизилась с другими правотворческими процедурами в ЕС, в первую очередь с обычной законодательной процедурой²⁶⁴.

²⁶¹ «Прагматичный календарь» используется в рамках бюджетного процесса ЕС с 1977 финансового года. Исключением стали проекты бюджетов на 2014 и 2015 финансовые года, которые по ряду причин, связанных, в том числе с согласованием Многолетнего финансового рамочного плана, более приближенно к официально закрепленным в ДФЕС датам.

²⁶² Part C Annex I Interinstitutional Agreement of 16 December 2020 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources.

²⁶³ Пазына Е.О. Особенности разработки и принятия бюджета Европейского Союза после лиссабонской реформы // Вестник Саратовской государственной юридической академии №5 (106). 2015. 188-197 с. С. – 192.

²⁶⁴ С. Crombez, Bjoern Nøyland The budgetary procedure in the European Union and the implications of the Treaty of Lisbon // European Union Politics. 2012 (16) p. 67-89. P. – 68.

Работа в рамках бюджетной процедуры в Совете и Парламенте начинается еще до официального представления Комиссией проекта ежегодного бюджета. Так, обычно в январе – феврале предшествующего финансового года парламентский комитет по бюджету (Committee on Budgets) и бюджетный комитет Совета (Budget Committee) подготавливают собственные рекомендации (guidelines) для проекта бюджета. Затем, как правило, в первой половине июня Комиссия направляет подготовленный проект бюджета в Совет. В Совете представленный Комиссией проект рассматривается сначала в бюджетном комитете (куда входят атташе по бюджету из Комитета постоянных представителей государств-членов (Coreper I)). После согласования в комитете проект бюджета переходит на рассмотрение в Coreper II (куда входят послы государств-членов ЕС). Coreper II утверждает проект простым большинством в случае согласования данного документе на уровне бюджетного комитета, а, если согласие не было достигнуто, Coreper II голосует квалифицированным большинством²⁶⁵. При наличии серьезных разногласий может быть собрано заседание формации Совета ЕС по экономике и финансам на министерском уровне (Ecofin)²⁶⁶.

Итоговое решение по проекту бюджета Совет выносит спустя 8 недель с момента передачи Комиссией проекта бюджета законодательным органам государств-членов. Национальные парламенты должны высказаться относительно соответствия проекта бюджета принципу субсидиарности, в соответствии с Протоколами №1 и №2 к ДФЕС. Данный этап процедуры в принципе аналогичен механизму, описанному при рассмотрении ОЗП в первом параграфе настоящей главы.

Решение по проекту бюджета Совет принимает квалифицированным большинством. После получения утвержденного Советом проекта бюджета у Парламента есть 42 дня для принятия решения. Проработка поправок к проекту

²⁶⁵ Пазына, Е. О. Особенности разработки и принятия бюджета Европейского Союза после лиссабонской реформы... С. - 192

²⁶⁶ European Union Public Finance 5th Edition. P. - 181.

бюджета в Парламенте проходит в рамках комитета по бюджету, групп депутатов, а также политических фракций. В случае если Парламент принимает проект бюджета в редакции Совета или в течение 42 дней после получения не принимает никакого решения, бюджет считается принятым. Принятие Парламентом поправок к проекту бюджета утверждается на голосовании абсолютным большинством от списочного состава его членов. После принятия поправок проект бюджета направляется Совету и Комиссии, а Президент Европейского Парламента совместно с Председателем Совета ЕС (в данном случае министром экономики/финансов председательствующего в Совете государства) незамедлительно принимают решение о созыве Согласительного комитета (пп. с п.4 ст. 314 ДФЕС). Теоретически Совет может согласиться со всеми поправками, предложенными Парламентом, однако на практике такого, как правило, не происходит, и стороны переходят к консультациям в рамках Согласительного комитета²⁶⁷. Данный орган состоит из равного количества представителей Парламента и Совета. Представители Комиссии также участвуют в работе Согласительного комитета и прилагают усилия для достижения компромисса между двумя институтами (п.5 ст. 314 ДФЕС). В течение 21 дня комитет разрабатывает совместный текст проекта бюджета (joint text), который утверждается квалифицированным большинством представителей Совета и большинством представителей Парламента, участвующих в работе комитета. Если Согласительному комитету не удастся в течение 21 дня выработать совместный текст, то Комиссия должна представить Парламенту и Совету новый проект бюджета – процедура таким образом перезапускается.

В случае принятия совместного текста Согласительным комитетом у Парламента и Совета есть 14 дней для утверждения проекта бюджета, после чего последний подписывается Президентом Парламента и считается принятым. При этом, в соответствии с п.7 ст. 314 ДФЕС, если в течение 14 дней оба института не принимают решения по совместному тексту или же один из них не принимает

²⁶⁷ European Union Public Finance 5th Edition. P. - 181.

решение, а второй утверждает совместный текст, то бюджет считается принятым. Если оба института голосуют против совместного текста или один из них воздерживается от голосования, в то время как другой голосует против, то бюджет считается непринятым, и Комиссия должна представить новый проект. Если Парламент, принимая решение большинством от списочного состава его членов, отклоняет совместный текст, а Совет утверждает его, то проект также считается непринятым. Вместе с тем, в случае, когда Совет отклоняет совместный текст, а Парламент утверждает его, последний может в течение еще 14 дней (после отклонения текста Советом), проголосовав большинством от списочного состава депутатов при условии поданных 3/5 голосов «за», все же утвердить проект бюджета, в том числе с учетом ранее предложенных поправок. Таким образом можно констатировать, что в рамках бюджетной процедуры позиция Парламента представляется наиболее сильной из всех законодательных процедур.

В ситуации, когда институты не смогли согласовать и принять бюджет к началу очередного финансового года в ДФЕС предусмотрен специальный механизм финансирования деятельности ЕС на период до принятия бюджета. При отсутствии утвержденного бюджета в начале финансового года на каждую статью бюджетных расходов выделяется ежемесячная сумма в размере не более 1/12 бюджетных ассигнований на аналогичную статью за предыдущий год. Указанная сумма также не должна превышать 1/12 от общего размера ассигнований на конкретную статью, предусмотренного в проекте бюджета на текущий финансовый год (ст. 315 ДФЕС и ст. 16 Финансового регламента ЕС²⁶⁸).

Для успешного согласования бюджета до начала очередного финансового года институты ЕС используют помимо «прагматичного календаря» также и механизм неформальных консультаций, предусмотренный, в том числе, упомянутым выше межинституциональным соглашением. Указанные консультации (триалоги) аналогичны тем, что проводятся при принятии актов в рамках обычной и специальной законодательных процедур. В триалогах

²⁶⁸ Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union.

участвуют представители Комиссии, Парламента и Совета. Подобного рода неформальные консультации позволяют максимально сблизить позиции институтов до финального голосования по проекту бюджета. Как правило, организуется несколько раундов триалогов перед каждым существенным этапом бюджетной процедуры. К примеру, в рамках подготовки бюджета ЕС на 2024 год в плане мероприятий, представленном на официальном сайте Парламента²⁶⁹, значится проведение как минимум четырех триалогов:

- в апреле 2023 года после формулирования институтами ЕС своих ожиданий относительно проекта бюджета;
- в середине лета 2023 года после представления Комиссией проекта бюджета на 2024 финансовый год и утверждение позиции Совета по нему;
- в октябре – перед финальным голосованием в Парламенте по проекту бюджета
- 1-2 триалога в конце октября - начале ноября при подготовке совместного текста в рамках Согласительного комитета.

Такие незакрепленные в учредительных договорах механизмы межинституционального взаимодействия, как триалоги, «прагматичный календарь», практика регулярного заключения межинституциональных соглашений позволяют минимизировать риски возникновения непримиримых противоречий между субъектами бюджетного процесса. За всю историю европейской интеграции возникали единичные случаи непринятия бюджета Союза в установленный срок. Подобное происходило в 1979 и 1988 годах, бюджет 1986 года был аннулирован на основании решения Суда ЕС (Case 34/86), принятие бюджета 1988 года затянулось до 1 июня этого же года из-за межинституционального конфликта²⁷⁰. В 2010 и 2012 года Согласительный комитет не смог согласовать совместный текст в закрепленный в ДФЕС 21-

²⁶⁹ 2024 budgetary procedure: Key dates. European Parliament Official Website [Electronic source] – URL: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/266765/Draft%20calendar%20key%20dates%20-%20budget%202024%20-%2001.02.2023.pdf> (accessed: 11.06.2024).

²⁷⁰ European Union Public Finance 5th Edition P. 184.

дневный период, и Комиссия была вынуждена представлять новый проект бюджета²⁷¹.

Несмотря на то, что современная бюджетная процедура в ЕС носит название «специальной законодательной процедуры» (СЗП), согласно ст. 314 ДФЕС, структурно она весьма сильно отличается от классического понимания СЗП, в общем виде закрепленного в п.2 ст. 289 ДФЕС. Типологически бюджетная процедура близка к обычной законодательной процедуре (ОЗП), которая предполагает совместное принятие акта Парламентом и Советом, для согласования позиций которых предусмотрено несколько чтений, а также созыв Согласительного комитета. При этом, если в рамках ОЗП механизм триалогов позволяет в большинстве случаев избежать перехода рассмотрения акта во второе и третье чтение и существенно сократить срок его принятия, то в рамках бюджетной процедуры Парламент и Совет практически всегда доходят до стадии Согласительного комитета²⁷². Это говорит, в том числе, о критической важности бюджетной сферы не только для функционирования наднациональных институтов ЕС, но и для государств-членов, осуществляющих перечисление средств в бюджет Союза.

Структура бюджета

Как уже было отмечено выше, бюджет ЕС в целом можно разделить на среднесрочный и ежегодный. Среднесрочный бюджет представлен так называемым Многолетним финансовым рамочным планом, который определяет приоритеты развития объединения путем закрепления пределов расходов по различным категориям, а также устанавливая максимальное значение доходной части. Ежегодный бюджет ЕС должен соответствовать основным критериям, заложенным в МФРП. Многолетний финансовый план призван обеспечить сглаживание дисбалансов в развитии объединения, требующих продолжительных

²⁷¹ European Union Public Finance 5th Edition P. 184.

²⁷² Данная стадия всегда прописывается в планах бюджетной процедуры, составляемых институтами ЕС, в частности Парламентом, с конкретными датами на предстоящий год.

усилий, он также способствует реализации долгосрочной стратегии развития Союза по ключевым направлениям интеграции.

В настоящее время в ЕС действует МФРП на 2021-2027 годы, дополненный бюджетным инструментом NextGenerationEU («ЕС следующего поколения»)²⁷³, целью которого является содействие государствам-членам в преодолении негативных последствий пандемии COVID-19. Объем многолетнего бюджета в совокупности составляет 2,018 трлн евро (в текущих ценах), из которых 1,211 трлн приходится на МФРП и 806,9 млрд евро – на указанный инструмент восстановления. В Многолетнем финансовом рамочном плане прописана структура расходов ЕС по различным направлениям ежегодно, в среднем на один год выделяется порядка 170 млрд евро.

Наибольшие объемы выделяемых в рамках МФРП средств приходятся на раздел «Сплочение, Устойчивость и Ценности» (Cohesion, Resilience and Values)²⁷⁴ – 426,7 млрд евро на семилетний период, а также раздел «Природные ресурсы и Окружающая среда» (Natural Resources and Environment)²⁷⁵ – 401 млрд евро. Суммы в 149,5 и 110,6 млрд евро предусмотрены для разделов «Общий рынок, Инновации и Цифровизация» (Single market, Innovation and Digital)²⁷⁶ и «Соседство и Мир» (Neighbourhood and the World)²⁷⁷ соответственно. Расходы по разделу «Европейская публичная администрация» составляют 82,5 млрд евро на период действия МФРП, из которых 62,9 млрд составляют административные расходы институтов ЕС. Наименьшие объемы финансирования приходятся на раздел «Миграция и Управление границами» (Migration and Border Management)²⁷⁸

²⁷³ Утвержден Регламентом Совета ЕС (Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis).

²⁷⁴ В рамках раздела осуществляется финансирование программ по линии Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда и т.д.

²⁷⁵ В рамках раздела финансируется, в том числе общая сельскохозяйственная политика ЕС и программа по защите окружающей среды и климатическим изменениям.

²⁷⁶ В рамках раздела финансируются программы в сфере налогообложения, Европейская космическая программа, рамочная программа ЕС по развитию научных исследований и технологий (Horizon Europe) и т.д.

²⁷⁷ В рамках раздела финансируются инициативы по линии общей внешней политики и политики безопасности ЕС, предоставление гуманитарной помощи третьим государствам, а также инструмент ЕС по соседству развитию и международному сотрудничеству (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument).

²⁷⁸ В рамках раздела финансируются, в том числе инициативы по линии Фонда ЕС по предоставлению убежища, миграции и интеграции (Asylum, Migration and Integration).

– 25,7 млрд евро, а также на раздел «Безопасность и Оборона» (Security and Defence)²⁷⁹ – 14,9 млрд евро. Примечательно, что расходы на функционирование институтов ЕС являются далеко не самой большой статьёй ассигнований в рамках МФРП (порядка 7% от общего числа средств) – основное финансирование направляется на реализацию программ, нацеленных на углубление интеграции и достижение целей Союза, заявленных в учредительных договорах.

В соответствии со ст. 312 ДФЕС, ежегодный бюджет должен предусматривать выделение средств, не превышающих установленные в МФРП пределы финансирования в рамках конкретных сфер. На практике в ежегодных бюджетах могут присутствовать небольшие отклонения от установленных в многолетнем плане величин, коррекция которых происходит в последующие периоды.

В 2022 году бюджет ЕС был согласован в размере 169,5 млрд евро. По аналогии с МФРП в нем предусмотрено как финансирование деятельности институтов (административная часть), так и выделение средств на реализацию различных проектов и инициатив в рамках Союза (программная часть)²⁸⁰. Распределение расходов по разделам в целом соответствует пропорциям, заложенным в действующий МФРП. На раздел «Сплочение, Устойчивость и Ценности» выделено 427,6 млн евро, на раздел «Природные ресурсы и Окружающая среда» – 400,1 млн евро. На функционирование европейской публичной администрации – 82,5 млн евро.

Доходная часть бюджета ЕС формируется за счет так называемой системы собственных ресурсов Союза, представленной несколькими источниками²⁸¹:

- таможенные пошлины;
- отчисление от собираемого в государствах-членах НДС;
- прямые взносы государств-членов, устанавливаемые в процентном соотношении от валового национального дохода (DYL).

²⁷⁹ В рамках раздела финансируются мероприятия по линии Европейского оборонного фонда, Фонда внутренней безопасности и ряд других программ и инициатив.

²⁸⁰ Андропова, И. В., Ганеева, М. В. Указ соч. С. – 100.

²⁸¹ Там же.

В доход бюджета ЕС также обращаются прочие поступления, включая налоги с заработной платы сотрудников институтов и органов Союза, защитные и компенсационные пошлины, взносы третьих стран в программы ЕС и т.д.

В процентном соотношении наибольшую долю в доходах консолидированного бюджета составляют прямые отчисления государств-членов в проценте от ВНД²⁸². В этой связи многие представители академического сообщества, а также Комиссии критикуют подобное положение дел, указывая на необходимость ввода новых видов собственных ресурсов Союза, что сделает бюджетный процесс более независимым от влияния государств-членов²⁸³. Начиная с 2018 года Комиссия активно работает над внедрением новых типов собственных ресурсов: с 1 января 2021 года был утвержден новый источник бюджетных доходов ЕС – налог на перерабатываемые отходы пластиковой упаковки (Non-recycled Plastic Packaging Waste)²⁸⁴.

Каждое государство-член ЕС несет ответственность за сбор соответствующих поступлений в бюджет Союза. В каждой конкретной стране указанную деятельность осуществляет уполномоченный ЕС национальный орган, при этом 25% от собранных средств идет на покрытие издержек данных учреждений²⁸⁵.

2.6.2. Процедура принятия бюджета ЕАЭС

Бюджетный процесс в Евразийском экономическом союзе регулируется нормами Договора о ЕАЭС, а также актами руководящих органов Союза, в том числе решениями Высшего Евразийского экономического совета. В Договоре о ЕАЭС нормы, касающиеся бюджета, расположены в Разделе IV («Бюджет

²⁸² Kengyel Ákos New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget // *Intereconomics*. Vol.51, No.2, March-April 2016.

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ В декабре 2022 года Комиссия подготовила предложения по введению еще несколько типов собственных ресурсов бюджета ЕС, в том числе доли прибыли от системы торговли квотами на выбросы парниковых газов, процент прибыли от имплементации Механизма трансграничного углеродного регулирования (СВАМ).

²⁸⁵ Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom.

Союза») в статьях 20–22. Ст. 20 Договора закрепляет сроки составления ежегодного бюджета, а также его валюту (российский рубль). Ежегодный бюджет (и изменения к нему) утверждается Высшим советом. Ст. 21 и ст. 22 Договора содержат нормы, касающиеся ревизии финансово-хозяйственной деятельности органов ЕАЭС, а также осуществления внешнего аудита (контроля) за исполнением бюджета.

Детально порядок формирования и исполнения бюджета ЕАЭС регламентируется нормами Положения о бюджете ЕАЭС, утвержденного Решением Высшего совета от 10 октября 2014 года №78²⁸⁶. В данном акте (ст.2) даны легальные определения ряда терминов, в частности бюджет Союза определяется как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения функционирования ЕАЭС.

В Разделе II Положения о бюджете ЕАЭС содержатся нормы, касающиеся структуры бюджета, формирования его доходной части и распределения расходов. Раздел IV закрепляет базовые принципы формирования бюджета ЕАЭС, в том числе принцип полноты отражения и сбалансированности доходов и расходов, достоверности и прозрачности, адресного и целевого характера, а также эффективности использования бюджетных средств. В ст.ст. 17-23 прописан детальный порядок принятия ежегодного бюджета организации. В Разделе V зафиксирован порядок исполнения бюджета. Помимо этого, в Положении о бюджете ЕАЭС содержатся нормы, регулирующие процесс подготовки отчета об исполнении бюджета и финансовый контроль за его исполнением.

Положение о бюджете представляет собой комплексный акт, детально регламентирующий основные составляющие бюджетного процесса в ЕАЭС, однако он не лишен ряда изъянов с точки зрения юридической техники. Так, в Положении присутствует дублирование смысла некоторых статей. К примеру, принцип сбалансированности доходов и расходов бюджета, закрепленный в ст. 16

286 Решение Высшего Евразийского экономического совета от 10.10.2014 № 78 «О Положении о бюджете Евразийского экономического союза» // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164020/ (дата обращения: 01.09.2024).

повторяет содержание ст.3, декларирующей необходимость сбалансированности бюджета в доходах и расходах. Ст.5 и ст. 8 Положения о бюджете, устанавливающие валюту бюджета ЕАЭС и закрепляющие формирование доходной части за счет долевых взносов государств-членов Союза, по сути дела дублируют положения, уже прописанные в ст. 20 Договора о ЕАЭС.

Бюджет ЕАЭС принимается на очередной финансовый год с 1 января по 31 декабря. Подготовка бюджета осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами государств-членов, правом ЕАЭС и актами органов Союза. Ответственным за подготовку и формирование проекта ежегодного бюджета является профильный департамент Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) — департамент финансов (ст. 17 Положения о бюджете ЕАЭС). Указанное подразделение готовит проект бюджета на основании соответствующих смет органов ЕАЭС, которые предоставляются в порядке, учрежденном Председателем Коллегии ЕЭК (ст. 17 Положения о бюджете ЕАЭС). Не позднее 1 апреля текущего финансового года проект бюджета (с обосновывающей документацией и расчетами) направляется Коллегией ЕЭК на рассмотрение органам исполнительной власти государств-членов, на которые возложены функции по формированию и исполнению национальных бюджетов. Затем доработанный документ направляется Председателем Коллегии Комиссии в правительства государств-членов на рассмотрение (ст. 21 Положения о бюджете), после чего проект бюджета выносится на заседание Коллегии ЕЭК, которая принимает решение по нему квалифицированным большинством голосов (п. 2 ст. 18 Договора о ЕАЭС). После утверждения на заседании Коллегии ЕЭК проект бюджета направляется на одобрение Совета ЕЭК и Межправительственного совета. Совет ЕЭК принимает решение консенсусом (п. 2 ст. 18 Договора о ЕАЭС). В случае одобрения документа на Межправсовете (принимает решение консенсусом - ст. 17 Договора о ЕАЭС) проект бюджета выносится на утверждение Высшего совета. Решение Высшего совета принимается на основе консенсуса (ст. 13 Договора о ЕАЭС).

Таким образом, можно констатировать, что в рамках бюджетной процедуры в ЕАЭС доминирующим является межгосударственная форма согласования и утверждения ежегодного бюджета. Даже на этапе подготовки проекта в рамках Коллегии ЕЭК (являющейся по сути единственным полноценным наднациональным органом управления Союза) Комиссия должна согласовывать данный документ с уполномоченными органами и правительствами государств ЕАЭС. С учетом того, что основу институциональной структуры Союза составляют органы межгосударственного согласования и принятия решений (Высший совет, Межправительственный совет, а также Совет ЕЭК, состоящий из представителей государств-членов на уровне вице-премьеров) дополнительное согласование проекта бюджета с правительствами и уполномоченными органами государств-членов на этапе подготовки документа Коллегией ЕЭК представляется избыточным. В настоящее время с учетом относительно небольшого количества участников объединения данная усложненная процедура согласования не вызывает значительных временных задержек, однако в перспективе в случае присоединения к ЕАЭС новых членов целесообразным представляется оптимизация процедуры принятия ежегодного бюджета. Кроме того, в целях дальнейшего углубления и развития интеграции в рамках ЕАЭС необходимо усиление наднационального (в противовес межгосударственному) элемента управления, в том числе за счет расширения полномочий Коллегии ЕЭК, в частности в бюджетной сфере.

В соответствии с Решением Высшего Евразийского экономического совета от декабря 2021 года, бюджет ЕАЭС на 2022 года установлен в размере 7,853 млрд рублей²⁸⁷, в 2023 году бюджет Союза составил 8,7 млрд рублей²⁸⁸. Основными статьями расходов являются ассигнования на обеспечение деятельности ЕЭК и

²⁸⁷ О функционировании и финансовых аспектах Евразийского экономического союза // Министерство финансов Республики Беларусь (Официальный сайт) [Электронный ресурс] URL: [eaes.pdf \(minfin.gov.by\)](https://minfin.gov.by/eaes.pdf) (дата обращения: 01.09.2024).

²⁸⁸ Бюджет-2023, финансирование совместных проектов, диалог с ОАЭ: Петришенко прокомментировал итоги саммита ЕАЭС // ИД «Беларусь сегодня» [Электронный ресурс] URL: www.sb.by/articles/byudzhet-2023-finansirovanie-sovmestnykh-proektov-dialog-s-oe-petrishenko-prokomentiroval-itogi-sa.html (дата обращения: 01.05.2024).

Суда ЕАЭС. Так, в бюджете на 2022 года расходы ЕЭК составляют 7,440 млрд рублей, из которых 3,824 млрд приходится на осуществление выплат персоналу, 3,578 млрд составляют расходы на закупку товаров, выполнение работ и оказание услуг. На обеспечение проведения заседаний Высшего совета и Межправсовета в бюджете заложено 38 млн рублей. Совокупный объем расходов на обеспечение деятельности Суда ЕАЭС в 2022 году составляет 412,7 млн рублей: 253,2 млн – на выплаты персоналу, 75 млн – на закупку основных средств и 152,1 млн рублей – на прочие закупки (товаров, работ, услуг).

В отличие от бюджета ЕС, в ЕАЭС отсутствует программная составляющая, в связи с чем все финансирование направляется исключительно на обеспечение деятельности органов объединения, что обуславливает и значительно меньший размер ежегодного бюджета. Подобная структура бюджета в целом характерна для международных объединений, находящихся на более низких уровнях интеграции, в институциональной структуре решения принимаются в основном органами межгосударственного взаимодействия, а не наднационального управления.

Подводя промежуточный итог, можно констатировать, что, в отличие от Евросоюза, где правотворческая деятельность осуществляется при соблюдении принципа координации и достижения межинституционального баланса между ключевыми участниками процесса принятия актов, в институциональной системе ЕАЭС изначально была заложена определенная иерархичность. Значимость и роль органов управления Союза определяется, в том числе и через методы регулирования: основную роль в ЕАЭС играют органы, организованные по межгосударственному принципу – Высший и Межправительственный советы, а также Совет ЕЭК. Единственным органом, в котором отмечается сильная наднациональная компонента, является Коллегия ЕЭК. Данная институциональная особенность непосредственным образом отражается и на принципах организации правотворческого процесса в Союзе. Даже в тех сферах общественных отношений, где Коллегия ЕЭК полномочна принимать акты и

осуществлять наднациональное регулирование, ее деятельность контролируется вышестоящими межгосударственными органами управления. Межгосударственный характер ЕАЭС влияет и на бюджетную процедуру, а также на структуру бюджета Союза, в котором, в отличие от ЕС пока отсутствует программная компонента. Ключевым принципом организации системы правотворчества в ЕАЭС выступают принципы субординации и иерархичности. При этом сложившаяся институциональная структура, закрепленная нормами Договора о ЕАЭС, тем не менее оставляет некоторые сферы для расширения наднациональной компоненты регулирования. Важным отличием интеграции в рамках ЕАЭС от ЕС является отсутствие парламентского измерения. Учитывая заложенную в институциональную структуру Союза иерархичность наряду с доминированием межгосударственного подхода в правотворчестве, можно констатировать наличие определенного дефицита демократической легитимности в ЕАЭС. Создание парламентского органа позволило бы привлечь к правотворческим процедурам в рамках Союза представителей законодательной власти, что способствовало бы расширению взаимосвязи руководящих органов объединения не только с государствами-членами, но и с их народами, подключив последних к развитию интеграционных процессов.

ГЛАВА 3. Договорные правотворческие процедуры ЕС и ЕАЭС

3.1. Процедуры внесения изменений и дополнений в учредительные договоры

3.1.1. Процедуры пересмотра учредительных договоров ЕС

В Договоре о ЕОУС 1951 года вопросы внесения изменений в договор регулировались ст. 96, в соответствии с которой корректировки могли быть инициированы любым государством-членом либо Высшим руководящим органом. Соответствующие предложения должны были направляться в Совет, который большинством в две трети голосов принимал решение о созыве конференции представителей правительств государств-членов, которая принимала итоговое решение об изменении договора. Принятые изменения вступали в силу после ратификации всеми государствами-участниками в соответствии с их конституционными правилами.

Первую модификацию процедура внесения изменений претерпела после подписания Римского договора и учреждения ЕЭС. Согласно ст. 236 указанного договора, предложения о внесении изменений могли быть инициированы государствами-членами или Комиссией, с последующей передачей в Совет. Новеллой стала обязательность для Совета принимать решение после консультации с Ассамблеей (впоследствии Парламентом) и в ряде случаев с Комиссией. Консультация с Комиссией предусматривалась в том случае, если инициатива о внесении изменений в договоры исходила от государств-членов²⁸⁹. Результатом решения Совета становился созыв межправительственной конференции государств-членов. Внесенные изменения подлежали ратификации по аналогии со ст.96 Договора о ЕОУС.

²⁸⁹ Kirgios A. Treaty Revision in the EU – An analysis of potential issues facing the revision procedures in Article 48 TEU // Thesis in European law. Stockholm University. 2015. 61 p. [Electronic source] – URL: [FULLTEXT01.pdf \(diva-portal.org\)](#) (accessed: 01.08.2024). P. -14.

Римский договор, безусловно, стал шагом вперед в части, касающейся повышения роли наднациональных институтов Сообществ в процессе внесения изменений в учредительный договор. Начался процесс постепенной трансформации указанной процедуры от исключительно международно-правовой в сторону интеграционной по своей сути, в которой все большую роль играли нормы внутреннего права Сообществ и их наднациональные институты.

Очередной вехой в процессе эволюции рассматриваемой процедуры стал Маастрихтский договор о ЕС 1992 года. Ст. N указанного договора в целом повторяла ст. 236 Договора о ЕЭС за исключением введения в процедуру нового участника в лице Европейского центрального банка. Наряду с Комиссией и Парламентом ЕЦБ был обозначен в ряду институтов, консультацию которых должен был получить Совет перед принятием решения о созыве межправительственной конференции. Мнение ЕЦБ должно было быть запрошено в том случае, если предлагаемые изменения затрагивали сферу компетенций данного института.

Амстердамский договор 1997 года не внес существенных изменений в процедуру за исключением переименования ст. N в ст. 48.

По мере развития и усложнения европейского интеграционного проекта и количественного расширения состава участников все отчетливее стала проступать необходимость выработки более гибкой процедуры внесения изменений в учредительные договоры, которая не требовала бы ратификации и позволяла бы оперативно модифицировать отдельные положения договоров. В 1999 году предложения по изменению процедуры были сформулированы в так называемом Докладе Деэна²⁹⁰. Идея заключалась в изменении структуры учредительных договоров и помещении в первый из них наиболее фундаментальных положений, касающихся основ функционирования и ценностей Союза. Для данного договора предлагалось оставить стандартную процедуру

²⁹⁰ Dehaene, J-L., von Weizsacker, R., Simon, D., The institutional implications of enlargement, Report to the European Commission, 1999 [Electronic source] – URL: www.cvce.eu/content/publication/2005/1/24/4162db7c-7710-459b-929d-3318d38d0075/publishable_en.pdf (accessed: 01.08.2024). P. 12.

внесения изменений через созыв межправительственной конференции с последующей обязательной ратификацией. Второй договор должен был включать в себя все остальные (менее фундаментально значимые положения) и мог быть изменен по упрощенной процедуре: по решению Совета, принятому на основе «супер-квалифицированного большинства» после получения одобрения Парламента, который также должен был проголосовать усиленным квалифицированным большинством. Хотя доклад Дезна в итоге не был претворен в жизнь, некоторые его идеи были в дальнейшем использованы при подготовке проекта Конституции ЕС.

Очередные предложения по модификации процедуры внесения изменений в учредительные договоры были сделаны в рамках доклада, подготовленного по запросу Комиссии Европейским университетским институтом²⁹¹ (EUI)²⁹². В докладе было отмечено, помимо прочего, наличие определенного «демократического дефицита» в рамках процедуры внесения изменений, в связи с чем было предложено усилить участие и роль в ее рамках национальных парламентов государств-членов. Проблематике недостаточной демократической легитимности в контексте процедуры внесения изменений в учредительные договоры ЕС уделяется значительное внимание и в доктринальных источниках по праву ЕС²⁹³. С целью ускорения процедуры в докладе предлагалось рассмотреть возможность перехода к так называемой «негативной ратификации», в соответствии с которой вносимые в договоры изменения будут считаться принятыми по истечении установленного периода, если только государства-члены прямо не выразят свое несогласие²⁹⁴.

²⁹¹ Учрежденная в 1972 году организация высшего образования и междисциплинарных исследований. Функционирует на основании Конвенции, подписанной первоначально шестью государствами-участниками Европейских сообществ.

²⁹² Reforming the Treaties' Amendment Procedures. Second report on the reorganization of the European Union Treaties submitted to the European Commission on 31 July 2000 [Electronic source] – URL: cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22196/2ndrapport_UK.pdf?sequence=1 (accessed: 01.08.2024).

²⁹³ См., напр.: Blanke, HJ., Mangiameli, S. (2013). Article 48 [Treaty Revision Procedures]. In: Blanke, HJ., Mangiameli, S. (eds) *The Treaty on European Union (TEU)*. Springer, Berlin, Heidelberg. (pp. 1331-1355).

²⁹⁴ Reforming the Treaties' Amendment Procedures... P.-17.

Свой окончательный вид на сегодняшний день процедура внесения изменений в учредительные договоры ЕС получила после лиссабонской реформы. В настоящее время ст. 48 ДЕС изложена в следующей редакции²⁹⁵:

«1. Договоры могут быть изменены в соответствии с обычной процедурой пересмотра. Они также могут быть изменены в соответствии с упрощенными процедурами пересмотра.

Обычная процедура пересмотра

2. Правительство любого государства-члена, Европейский парламент или Комиссия могут вносить в Совет проекты, направленные на пересмотр Договоров. Эти проекты могут быть направлены в том числе на расширение или на сокращение компетенции, предоставленной Союзу в Договорах. Эти проекты передаются Советом Европейскому совету и служат предметом уведомления национальных парламентов.

3. Если Европейский совет после консультации с Европейским парламентом и Комиссией простым большинством принимает решение в поддержку рассмотрения предложенных изменений, то Председатель Европейского совета созывает Конвент в составе представителей национальных парламентов, глав государств или правительств государств-членов, Европейского парламента и Комиссии. В случае институциональных изменений в денежной сфере также проводится консультация с Европейским центральным банком. Конвент рассматривает проекты пересмотра и на основе консенсуса принимает рекомендацию в адрес Конференции представителей правительств государств-членов, предусмотренной в параграфе 4.

Европейский совет после одобрения Европейского парламента может простым большинством принять решение не созывать Конвент, когда его созыв не является оправданным с точки зрения масштабов изменений. В подобном случае Европейский совет устанавливает мандат для Конференции представителей правительств государств-членов.

²⁹⁵ Текст ст. 48 приведен в переводе Четверикова А.О. [Электронный ресурс] – URL: eulaw.ru/treaties/teu/ (дата обращения: 23.08.2024).

4. Конференция представителей правительств государств-членов созывается Председателем Совета с целью принять по общему согласию изменения, подлежащие внесению в Договоры.

Изменения вступают в силу после ратификации всеми государствами-членами в соответствии с конституционными правилами каждого из них.

5. Если по истечении двух лет с момента подписания договора, изменяющего Договоры, четыре пятых государств-членов ратифицируют его, а одно или несколько государств-членов столкнутся с трудностями в проведении упомянутой ратификации, то Европейский совет займется рассмотрением данного вопроса.

Упрощенные процедуры пересмотра

6. Правительство любого государства-члена, Европейский парламент или Комиссия могут вносить в Европейский совет проекты, направленные на пересмотр всех или отдельных положений части третьей Договора о функционировании Европейского Союза, относящихся к внутренней политике и деятельности Союза.

Европейский совет может принять решение, изменяющее все или отдельные положения части третьей Договора о функционировании Европейского Союза. Европейский совет постановляет единогласно после консультации с Европейским парламентом и Комиссией, а также с Европейским центральным банком в случае институциональных изменений в денежной сфере. Данное решение вступает в силу только после одобрения государствами-членами в соответствии с конституционными правилами каждого из них.

Указанное во втором абзаце решение не может расширять компетенцию, предоставленную Союзу в Договорах.

7. Когда согласно Договору о функционировании Европейского Союза или разделу V настоящего Договора (*Договора о ЕС – прим. автора*) Совет постановляет единогласно в определенной сфере или в определенном случае, Европейский совет может принять решение, наделяющее Совет полномочиями

постановлять в этой сфере или в этом случае квалифицированным большинством. Настоящий абзац не применяется к решениям, имеющим военные последствия или последствия в сфере обороны. Когда согласно Договору о функционировании Европейского Союза законодательные акты принимаются Советом в соответствии со специальной законодательной процедурой, Европейский совет может принять решение, санкционирующее принятие упомянутых актов в соответствии с обычной законодательной процедурой. Любая инициатива, с которой выступает Европейский совет на основании первого или второго абзаца, передается национальным парламентам. В случае, если в течение шести месяцев после такой передачи какой-либо национальный парламент направит свое возражение, то указанное в первом или во втором абзаце решение не принимается. При отсутствии возражений Европейский совет может принять упомянутое решение. В целях принятия решений, указанных в первом или во втором абзаце, Европейский совет постановляет единогласно после одобрения Европейского парламента, который выносит свое решение большинством членов, входящих в его состав.»

Примечательно, что в указанной норме была предусмотрена возможность изменения учредительных договоров не только в сторону расширения компетенций ЕС (что наблюдалось на всех предыдущих этапах развития объединения), но и их сужения. Таким образом, благодаря данной норме в учредительные документы Союза была заложена возможность альтернативных путей развития европейской интеграции, которые могут предусматривать не только линейное, поступательное движение по углублению интеграционных усилий и межгосударственного взаимодействия, но и отступления от этого правила²⁹⁶.

Изменения, внесенные Лиссабонским договором, способствовали очередному усилению наднациональной компоненты регулирования в Союзе. Парламент, наряду с Комиссией и государствами-членами, получил права

²⁹⁶ Kirgios A. Op. cit. P. – 21.

инициировать внесение изменений в учредительные договоры, что привело к существенному укреплению его положения среди других институтов²⁹⁷.

Учитывая важность процедуры внесения изменений в учредительные договоры, результаты которой оказывают влияния на функционирование Союза в целом, европейские правотворцы постарались добиться максимальной вовлеченности в процесс не только институтов ЕС, но и представителей национальных парламентов. В частности, в работе Конвента участвуют представители Парламента и Комиссии, а также правительств государств-членов и национальных парламентов. Таким образом соблюден баланс представленности исполнительной и законодательной ветвей власти как на уровне объединения в целом, так и на уровне отдельных государств-членов²⁹⁸.

Одним из ключевых проблемных аспектов, связанных с процедурой пересмотра учредительных договоров, является вопрос сферы применения упрощенной процедуры пересмотра. С одной стороны, п.6 ст. 48 достаточно ясно говорит о возможности внесения изменений исключительно в часть третью ДФЕС в части, касающейся аспектов внутренней политики и деятельности Союза, причем такие изменения не должны расширять компетенцию ЕС. Однако на практике провести четкую грань между мерами, расширяющими и не расширяющими компетенцию ЕС, представляется весьма непростой задачей. Вносимые в соответствующие статьи части третьей ДФЕС корректировки могут иметь определенные эффекты и влияние на другие положения договора, в том числе косвенно влиять на уровень компетенций Союза²⁹⁹. Таким образом, потенциально упрощенная процедура пересмотра может использоваться для опосредованной корректировки иных договорных положений без запуска длительной и комплексной обычной процедуры пересмотра.

²⁹⁷ Энтин М.Л. Постлиссабонские тенденции в нормотворчестве ЕС // Портал МГИМО. 2011. [Электронный ресурс]

URL: mgimo.ru/files/177456/Entin_postlisbon.pdf?ysclid=m0azqeu7j7342160308&utm_source=ya.ru&utm_medium=referral&utm_campaign=ya.ru&utm_referrer=ya.ru (дата обращения: 10.08.2024). 11 с. С. – 7.

²⁹⁸ Böttner R. The Treaty Amendment Procedures and the Relationship between Article 31(3) TEU and the General Bridging Clause of Article 48(7) TEU // *European Constitutional Law Review*, 12: 499–519, 2016. P. – 501.

²⁹⁹ Kirgios A. *Op. cit.* P. – 43-44.

Серьезность рассматриваемого вопроса подтверждается, в частности, тем фактом, что проблема применения специальной процедуры пересмотра уже в 2012 году стала предметом рассмотрения Суда ЕС в деле C-370/12³⁰⁰. Суть дела касалась решения Евросовета по внесению изменений в ст. 136 ДФЕС по упрощенной процедуре пересмотра в связи с учреждением стабилизационного механизма для государств еврозоны. Данная мера была оспорена представителем ирландского парламента на предмет того, что она, по его мнению, вела к расширению компетенций Союза в финансовой сфере. В своем обращении в Суд ЕС за преюдициальным заключением Верховный суд Ирландии, в частности, поставил вопрос о правомерности применения Европейским советом упрощенной процедуры пересмотра. Учитывая кризисное состояние еврозоны и необходимости имплементации безотлагательных мер поддержки, Суд ЕС пришел к ожидаемому многими экспертами выводу о допустимости внесения соответствующих изменений³⁰¹. При этом в решении было указано на недопустимость влияния изменений, вносимых в часть третью ДФЕС, на положения иных частей договора. Европейский совет при рассмотрении вопроса применимости упрощенной процедуры пересмотра должен проанализировать и учесть возможные эффекты от предлагаемых изменений для других норм первичного права Союза.

3.1.2. Процедура внесения изменений в Договор о ЕАЭС

Внесение изменений в Договор о ЕАЭС на уровне норм первичного права регулируется ст. 115 указанного договора, согласно которой «в настоящий Договор могут быть внесены изменения и дополнения, которые оформляются отдельными протоколами и являются неотъемлемой частью настоящего Договора». Как видно, описание самой процедуры в указанной статье не

³⁰⁰ C-370/12 - Thomas Pringle v Government of Ireland and Others// ECLI:EU:C: 2012:756.

³⁰¹ Hinarejos, A., The Court of Justice of the EU and the Legality of the European Stability Mechanism, 72(2) The Cambridge Law Journal, 2013, pp. 237-287. P. 240.

приводится, оно отсутствует также и в других частях Договора. Специальные акты вторичного права, посвященные детализации рассматриваемой процедуры, также отсутствуют. Указание в ст. 115 на отдельные протоколы косвенно указывает на в большей степени международно-правовой характер внесения изменений в Договор о ЕАЭС, ключевую роль в котором призваны играть государства-члены. Тем не менее, на практике институты Союза также активно участвуют как в разработке предложений по корректировке Договора, так и в процессуальных аспектах их утверждения.

Основной массив работы по аккумулярованию предложений по внесению изменений в Договор и подготовке проекта текста соответствующего протокола возложен на ЕЭК. В 2016 году Совет Комиссии утвердил распоряжение №3³⁰², поручив Коллегии Комиссии приступить к формированию специализированной структуры – сводной рабочей группы (СРГ) по совершенствованию положений Договора о ЕАЭС. СРГ была создана в этом же году в соответствии с распоряжением Коллегии ЕЭК №112³⁰³.

Состав СРГ утверждается отдельным распоряжением Коллегии ЕЭК (соответствующие предложения готовит департамент развития интеграции)³⁰⁴. В группу входят представители органов государственной власти государств-членов Союза, включая, как правило, профильных вице-премьеров, высокопоставленных сотрудников министерств экономики и юстиции, а также различных государственных служб и агентств. От лица ЕАЭС в составе группы участвуют представители ЕЭК, как правило, на уровне директоров департаментов или их

³⁰² Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 12 февраля 2016 г. № 3 «О создании сводной рабочей группы по совершенствованию положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» // [Электронный ресурс] – URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/16s00003/?ysclid=m14ns06k4s222891873> (дата обращения: 10.09.2024).

³⁰³ Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 2 августа 2016 г. № 112 «О сводной рабочей группе по совершенствованию положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» // [Электронный ресурс] – URL: <https://base.garant.ru/71458860/?ysclid=m14nu9b9oo700294779> (дата обращения: 10.09.2024).

³⁰⁴ См., напр.: Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 13 ноября 2020 г. № 161 «О составе сводной рабочей группы по совершенствованию положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» [Электронный ресурс] – URL: www.alt.ru/tamdoc/20r00161/?ysclid=m14wu79d5m825715545 (дата обращения: 10.09.2024).

заместителей, а также Суда на уровне советников судей и представителей руководства экспертно-аналитического отдела.

Процесс подготовки и рассмотрения предложений по внесению изменений в Договор о ЕАЭС является многоступенчатым и начинается с направления инициатором поправок своих предложений в адрес ЕЭК. Инициаторами внесения изменений могут выступать как государства-члены, так и органы ЕАЭС. В каждом государстве-члене за координацию процесса подготовки соответствующих инициатив выступает профильное ведомство, как правило, таковым является министерство юстиции.

Поступившая в ЕЭК заявка передается, в частности, руководителю сводной рабочей группы. После этого организуется первичное обсуждение предложений по внесению изменений в учредительный договор на отраслевом совещании или же на уровне профильного консультативного комитета³⁰⁵. В случае наличия разногласий, а также необходимости доработки внесенных предложений проект документа может быть направлен на рассмотрение экспертной подгруппой в составе СРГ, а затем направляется на согласование основным составом сводной рабочей группы. В целях повышения оперативности рассмотрения поправок и избежания дополнительных бюрократических проволочек организационного характера большинство совещаний в рамках СРГ проводятся по видео-конференц-связи³⁰⁶.

После согласования всех принципиальных вопросов, касающихся предложенных изменений, сводная рабочая группа подготавливает на их основе проект Протокола о внесении изменений в Договора о ЕАЭС. Проект Протокола рассматривается на заседании Коллегии ЕЭК, которая одобряет его путем принятия соответствующего распоряжения³⁰⁷. Голосования по проекту Протокола проходят квалифицированным большинством.

³⁰⁵ Тускаль, Д. В., Миско, Т. С. Порядок внесения изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.: нормативные и практические аспекты // Юстиция Беларуси №8/2023 с. 13-15. С. - 14

³⁰⁶ Там же С. – 14.

³⁰⁷ 55. Справочная информация: совершенствование положений Договора о Евразийском экономическом союз // [Электронный ресурс] – URL: eec.eaeunion.org/comission/department/dep_razv_integr/sovershenstvovanie-

После одобрения Коллегией проект Протокола направляется государствам-членам ЕАЭС для проведения процедур внутригосударственного согласования как проекта международного договора. Данные процедуры обычно предусматривают рассмотрения проекта профильными ведомствами с последующим формированием консолидированной позиции государства-члена по вопросу о целесообразности его принятия. В случае поступления существенных замечаний ЕЭК организует проведения дополнительных совещаний с участием всех заинтересованных сторон с целью достижения консенсуса³⁰⁸. В данном случае усматривается возможность проведения определенных параллелей между подобного рода согласованием и межинституциональными консультациями по проектам законодательных актов ЕС, которые также нацелены на достижение широкого консенсуса по тексту предлагаемого акта среди всех задействованных в его принятия субъектов правотворческого процесса. После снятия всех разногласий проект Протокола повторно рассматривается на заседании Коллегии ЕЭК, которая вновь принимает по нему распоряжение с одобрением.

После завершения внутригосударственных процедур согласования и одобрения Коллегии проект Протокола поступает в Совет Комиссии, который принимает по нему распоряжение, голосуя единогласно. Далее проект Протокола поступает в Евразийский межправительственный совет, который одобряет его, принимая соответствующее распоряжение³⁰⁹, предусматривающее направление документа государствам-членам для проведения внутригосударственных процедур, необходимых для его подписания (набор процедур в каждом государстве может быть различным, унифицированный алгоритм согласования подобного типа документов отсутствует). По окончании проведения данных

polozheniy-dogovora-o-eaes/spravochnaya-informatsiya.php?ysclid=mgfgxvlo2491707915 (дата обращения: 01.10.2025).

³⁰⁸ Тускаль, Д. В., Миско, Т. С. Указ. соч. С. – 14.

³⁰⁹ См., напр.: Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 27 июля 2018 г. № 14 «О проекте Протокола о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» // [Электронный ресурс] – URL: www.alt.ru/tamdoc/18mr0014/?ysclid=m14x3u1lqe627676213 (дата обращения: 10.09.2024).

процедур государства-члены должны проинформировать ЕЭК об их завершении. Внутригосударственные процедуры, как правило, подразумевают разработку и принятия национального нормативного правового акта с целью одобрения проекта Протокола и наделения полномочиями определенного государственного органа или лица для его подписания.

Процедура подписания Протоколов организуется обычно в рамках заседания Высшего совета, после подписания заверенные копии направляются депозитарию (коим выступает ЕЭК), который, в свою очередь, рассылает их в государства-члены для проведения процедур по вступлению договора в законную силу. После завершения всех необходимых процедур принятые поправки становятся неотъемлемой частью Договора о ЕАЭС³¹⁰. Протоколы вступают в силу с даты получения депозитарием последнего письменного уведомления о выполнении государствами-членами внутригосударственных процедур, обеспечивающих его вступление в силу.

Нормы права Союза не дифференцируют применимую процедуру в зависимости от объема правок в текст Договора. На практике за период функционирования ЕАЭС было подписано 15 Протоколов, которые существенно различались по количеству корректировок учредительного акта. В первую очередь, в отдельную группу можно выделить Протоколы о внесении изменений в связи с принятием в состав Союза новых государств-членов: Армении³¹¹ и Киргизии³¹². Вторую группу формируют Протоколы, затрагивающие отдельные сферы и направления деятельности Союза, а также отдельные аспекты деятельности органов ЕАЭС: в части формирования общего

³¹⁰ Беларусь в современном мире = Беларусь у сучасным свеце : материалы XVIII Междунар. науч. конф., посвящ. 98-летию образования Белорус. гос. ун-та, Минск, 30 окт. 2019 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В. Г. Шадурский (пред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2019. – С. 135-140. С. - 136

³¹¹ Протокол от 29 мая 2019 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в связи с присоединением к нему Республики Армения» // [Электронный ресурс] – URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/254/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES- RA-energo -ot-29.05.2019.pdf> (дата обращения: 10.09.2024).

³¹² Протокол от 29 мая 2019 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в связи с присоединением к нему Кыргызской Республики» // [Электронный ресурс] – URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/0f1/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES- KR-energo -ot-29.05.2019.pdf> (дата обращения: 10.09.2024).

электроэнергетического рынка³¹³, в части авансовых платежей³¹⁴, в части косвенных налогов при импорте товаров на территории свободной (специальной, особой) экономической зоны³¹⁵, в части кооперационных проектов³¹⁶, в части нормативов³¹⁷, в части уточнения механизма формирования кадрового состава ЕЭК³¹⁸.

Отдельную группу составляют так называемые «Большие протоколы»: сводные документы, корректирующие разные части Договора, затрагивающие как вопросы функционирования отдельных направлений деятельности Союза, например, в части, касающейся регулирования таможенной сферы, так и полномочия руководящих органов ЕАЭС. Так, «I Большой» Протокол (подписанный 1 октября 2019 года) расширил полномочия ЕЭК в сфере энергетики, наделив Комиссию, в том числе правом осуществления мониторинга реализации актов Союза, касающихся формирования общих рынков энергетических ресурсов³¹⁹.

«II Большой» Протокол от 31 марта 2022 года внедрил механизм проведения оценки регулирующего воздействия проектов международных договоров в

³¹³ Протокол от 29 мая 2019 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (в части формирования общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза)» // [Электронный ресурс] – URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/a8c/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-formirovan-OER-ot-29.05.2019.pdf> (дата обращения: 10.09.2024).

³¹⁴ Протокол от 1 октября 2019 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе» // [Электронный ресурс] – URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/0c6/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-avans-platyevzh-ot-2019-10.01.pdf> (дата обращения: 10.09.2024).

³¹⁵ Протокол от 8 февраля 2021 г. «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» // [Электронный ресурс] – URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/5ba/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-SEZ-ot-08.02.2021.pdf> (дата обращения: 10.09.2024).

³¹⁶ Протокол «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в части оказания финансового содействия при реализации государствами — членами Евразийского экономического союза совместных кооперационных проектов в отраслях промышленности» // [Электронный ресурс] – URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/b6f/Protokol-o-vnesenii-izmeneniy-v-Dogovor-o-Evraziyskom-ekonomicheskom-soyuze-ot-29-maya-2014-goda-podpisanny-25-maya-2023-g.-v-chasti-kooperatsionnykh-proektov.pdf> (дата обращения: 10.09.2024).

³¹⁷ Протокол от 1 октября 2019 г. «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, а также об изменении и прекращении действия отдельных международных договоров» // [Электронный ресурс] – URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/36b/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-normativy-ot-01.10.2019.pdf> (дата обращения: 10.09.2024).

³¹⁸ Протокол от 5 августа 2021 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в части уточнения механизма формирования кадрового состава Евразийской экономической комиссии» // [Электронный ресурс] – URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/758/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-2021.08.05-kadry-srochn-kontrakt.pdf> (дата обращения: 10.09.2024).

³¹⁹ Протокол от 1 октября 2019 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе» // [Электронный ресурс] – URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/c61/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-1-Bolshoy-ot-2019-10.01.pdf> (дата обращения: 10.09.2024).

рамках ЕАЭС, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности; уточнил порядок уплаты косвенных налогов при импорте товаров, приобретенных налогоплательщиком у гражданина другого государства Союза; внес ряд изменений в положения о взимании НДС при оказании услуг, а также о государственном контроле (надзоре) на таможенной границе Союза.³²⁰

«III Большой» Протокол³²¹ от 25 мая 2023 года осуществил техническую корректировку ряда договорных положений в целях реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 (утверждены распоряжением Совета Комиссии №4 от 5 апреля 2021 г.³²²), а также расширил полномочия Высшего совета в части, касающейся определения общих принципов и подходов с целью гармонизации законодательства государств-членов по вопросу установления ответственности за нарушение обязательных правил и процедур оценки соответствия³²³. Межправительственный совет был наделен полномочиями по утверждению программы совместных действия в сфере защиты прав потребителей, а Комиссия на проведение мониторинга реализации данной программы.

27 июня 2025 года в ходе заседания Высшего Евразийского экономического совета был подписан «IV Большой» протокол, содержащий поправки в Договор о ЕАЭС в части, касающейся устранения пробелов правового регулирования в сферах электроэнергетики, конкуренции и финансов, а также в техническом регулировании³²⁴.

³²⁰ Протокол от 31 марта 2022 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе» // [Электронный ресурс] – URL: [protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-ot-2022.03.31- II-Bolshoy .pdf](https://protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-ot-2022.03.31-II-Bolshoy.pdf) (дата обращения: 10.09.2024).

³²¹ Протокол «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» // [Электронный ресурс] – URL: www.alt.ru/tamdoc/23bn0047/?ysclid=m14yvezoc2p70287626 (дата обращения: 10.09.2024).

³²² Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 5 апреля 2021 г. № 4 «О плане мероприятий по реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 года» // [Электронный ресурс] – URL: www.alt.ru/tamdoc/21s00004/?ysclid=m14yxd3icb853904632 (дата обращения: 10.09.2024).

³²³ Тускаль, Д. В., Миско, Т. С. Указ. соч. С. – 15.

³²⁴ Справочная информация: совершенствование положений Договора о Евразийском экономическом союз // [Электронный ресурс] – URL: eec.eaeunion.org/comission/department/dep_razv_integr/sovershenstvovanie-

В отличие от учредительных договоров ЕС, Договор о ЕАЭС говорит о единой процедуре внесения изменений, независимо от того в какую часть Договора они вносятся, включая Раздел I (Общие положения) и Раздел II (Основные принципы, цели, компетенции и право Союза). В отличие от ЕС, в ЕАЭС также нет формального выделения какой-либо упрощенной процедуры внесения изменений. Тем не менее, на практике ускоренная процедура де-факто применяется в случае необходимости оперативной корректировки положений Договора. Так, в 2021 году президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко поставил вопрос о необходимости принятия на уровне Союза скоординированных мер по импортозамещению в части, касающейся развития промышленной кооперации. По согласованию с другими государствами-членами ЕАЭС, оперативно подготовленный проект Протокола (в части кооперационных проектов) был сразу же направлен на утверждение органами Союза, минуя стадию рассмотрения в рамках СРГ.

Таким образом в ЕАЭС фактически реализуются две разновидности процедуры внесения изменений в учредительный договор: классическая и сокращенная, активация последней зависит от воли государств-членов и реализуется с санкции членов Высшего совета. При этом в целях достижения большей формальной определенности целесообразным является разработка и принятие единого акта, регулирующего весь процесс подготовки и принятия Протоколов о внесении изменений в соответствии со ст. 115 Договора о ЕЭС. Указанный акт может быть оформлен в виде отдельного соглашения между государствами-членами Союза, являющегося составной частью права ЕАЭС по аналогии с Соглашением о международных договорах ЕАЭС с третьими государствами, международными организациями или международными интеграционными объединениями³²⁵.

polozheniy-dogovora-o-eaes/spravochnaya-informatsiya.php?ysclid=mgfgxvlo2491707915 (дата обращения: 01.10.2025).

³²⁵ Соглашение от 14 мая 2018 г. «О международных договорах Евразийского экономического союза с третьими государствами, международными организациями или международными интеграционными объединениями» // [Электронный ресурс] – URL: www.alt.ru/tamdoc/18bn0029/?ysclid=m14z06jv11293004259 (дата обращения: 10.09.2024).

3.2. Процедуры заключения международных договоров в рамках интеграционных объединений

3.2.1 Процедура заключения международных договоров государств-членов ЕС *inter se*

Рассмотренные ранее процедуры внесения изменений в учредительные договоры ЕС, а также заключения соглашений с третьими странами и международными организациями по своей сути, изначально, имеют международно-правовую природу, поскольку учредительные договоры и соглашения с третьими странами, безусловно, являются международными договорами. При этом с учетом сложной интеграционной природы ЕС и значительного объема наднационального регулирования в рамках Союза указанные процедуры помимо чисто международно-правового аспекта предусматривают принятие соответствующих актов вторичного права ЕС, то есть являются комплексными.

Заключение государствами-членами ЕС договоров между собой в этом смысле отличается от приведенных выше процедур тем, что международно-правовая составляющая в ней доминирует. Для заключения подобного рода соглашений не требуется издание каких-либо актов институтами ЕС, которые, как правило, в принципе не вовлекаются в процесс подготовки указанных документов. При этом, учитывая принципы приоритета права ЕС и обязанности государств следовать целям и задачам Союза не только в сфере внутренней, но и внешней политики, соглашения *inter se* вступают в тесную взаимосвязь с правом ЕС и в ряде случаев рассматриваются как составная часть права Союза.

Договоры *inter se* могут носить как двусторонний, так и многосторонний характер и их связь с правопорядком ЕС может быть различна³²⁶. К примеру, между государствами-членами ЕС заключен целый ряд двусторонних соглашений

³²⁶ Miglio A., Gabriella P. EU law and *inter se* agreements in defense matters: Mapping the interplay // Perspectives on Federalism, Vol. 14, issue 3, 2022, pp. 1-33. P. – 18.

об избежании двойного налогообложения, которые имеют лишь опосредованную связь с правом ЕС, в то время как другие соглашения (к примеру, Аахенский договор о сотрудничестве между Францией и Германией или Квиринальский договор между Францией и Италией) нацелены, в том числе на расширение координации в рамках ЕС, включая регулирование финансовых услуг и рынков³²⁷. Аналогично и многосторонние соглашения могут преследовать разные цели, и их «соприкосновение» с правом ЕС может быть различным. В ряде случаев подобного рода соглашения, в частности в финансовой сфере, могут использоваться государствами-членами ЕС для того, чтобы компенсировать недостаток компетенций Союза в данной сфере³²⁸. К примеру, в целях преодоления негативных последствий мирового финансового и экономического кризиса, государства-члены ЕС в 2012 году заключили Договор о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе³²⁹ – соглашение было призвано повысить бюджетную дисциплину на уровне государств-членов, способствуя тем самым стабильности финансового рынка ЕС.

При этом любой договор, заключенный между государствами-членами Союза, по замечанию профессора С.Ю. Кашкина, не может противоречить обязательствам государств-членов по праву ЕС, поскольку в противном случае будет нарушен принцип верховенства права ЕС, а также принцип «лояльного сотрудничества» (закрепленный в ст. 4 ДЕС), который обязывает государства-члены воздерживаться от принятия любых мер, которые могут поставить под угрозу достижение целей Союза³³⁰. Соглашения *inter se*, регулирующие сферы общественных отношений, относящиеся к ведению ЕС, должны подчиняться правилам толкования, которые выработаны Судом и институтами ЕС для учредительных договоров и иных правовых актов Союза³³¹.

³²⁷ Miglio A., Gabriella P. Op. cit. P. – 18.

³²⁸ Лифшиц, И. М. Некоторые аспекты взаимодействия международного финансового права и права Европейского союза... С. – 9.

³²⁹ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union // [Electronic source] – URL: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_12_2 (accessed: 01/09/2024).

³³⁰ Цит. по: Лифшиц, И. М. Некоторые аспекты взаимодействия международного финансового права и права Европейского союза... С. – 9.

³³¹ Лифшиц И.М. Указ. соч. С. 8-9.

Учредительные договоры ЕС не лишают государства-члены права заключать между собой договоры³³². Принимая во внимание принцип наделения полномочиями Союза, государства-члены ограничены в своем праве издавать национальные правовые акты в сферах исключительной компетенции ЕС, то же самое распространяется и на возможность заключения соглашений *inter se*. При этом наличие у ЕС иных типов компетенции не ограничивает государства-члены в возможности заключения договоров между собой в указанных сферах, что подтверждается практикой Суда³³³.

По мере развития интеграции ЕС постоянно расширял сферы своей компетенции, в связи с чем некоторые договоры, заключенные между государствами-членами в определенной сфере, со временем могут оказаться относящимися к области компетенции ЕС. В таком случае соглашения продолжают считаться действующими, однако их нормы на практике не применяются в правовом порядке Союза³³⁴. Такая судьба постигла, к примеру, Договор об учреждении экономического союза Бенилюкс 1958 года.

Еще одним ограничителем применительно к праву государств-членов на заключение международных договоров между собой выступает принцип верховенства права ЕС, выработанный практикой Суда³³⁵ и нашедший свое отражение в Декларации о верховенстве, принятой на Межправительственной конференции в 2007 году и являющейся приложением к Лиссабонскому договору. Принцип верховенства права ЕС предполагает, что в случае коллизии нормы национального права государств-членов и права ЕС, приоритет имеют нормы последнего³³⁶. Как отмечается в доктрине права ЕС, принцип верховенства распространяется не только на акты национального права государств-членов, но

³³² A. Petti, "EMU inter-se agreements: a laboratory for thinking about associative institutionalism", *Cadmus European University Institute, Department of Law*, 2015. 108p. P. – 41.

³³³ См., напр.: *Joined Cases C-181/91 and C-248/91, Parliament v. Council and Commission* // ECLI:EU:C:1993:271; *Case C-316/91, Parliament v. Council* // ECLI:EU:C:1994:76; *Case C-370/12, Pringle* // ECLI:EU:C:2012:756.

³³⁴ Miglio A., Gabriella P. *Op. cit.* P. – 21.

³³⁵ В частности, в хрестоматийном деле *Costa v. ENEL* 1964 г. (*Case 6/64, Flaminio Costa v. E.N.E.L.* // ECLI:EU:C:1964:66).

³³⁶ Третьяк, В. Принцип верховенства в праве Европейского союза и роль конституционных судов государств-членов // *Международное правосудие*. 2012. №2 (3). С. 54-65. С. – 56.

и на положения заключаемых ими международных договоров³³⁷. В этой связи ряд соглашений *inter se*, положения которых тесно связаны с правом ЕС, имеют так называемую оговорку о верховенстве (*supremacy clause*)³³⁸. ДФЕС содержит нормы, допускающие отступления от принципа верховенства права ЕС применительно к международным договорам. Так, п.1 ст. 351 ДФЕС предусматривает, что положения учредительных договоров не затрагивают права и обязанности, вытекающие из соглашений между государствами-членами и третьими странами, которые были заключены до 1 января 1958 года либо (в отношении государств, присоединившихся позднее) с даты присоединения. Возможность подобного отступления была зафиксирована и в решениях Суда ЕС³³⁹. Тем не менее, по общему мнению, данная норма ДФЕС не может толковаться расширительно, таким образом ее действие не распространяется на договоры, заключенные между государствами-членами³⁴⁰.

Со временем положение договоров *inter se* может быть не только перекрыто расширившимися компетенциями интеграционного объединения, но и инкорпорировано в правопорядок ЕС, как путем внесения изменений в учредительные договоры, так и посредством издания акта вторичного права. Так, например, Амстердамским договором в право ЕС были инкорпорированы нормы Шенгенского права (в настоящее время - Протокол №19 к ДФЕС в редакции Лиссабонского договора). Нормы Прюмской конвенции 2005 г. (Конвенция об активизации трансграничного сотрудничества, особенно в борьбе с терроризмом, трансграничной преступностью и нелегальной миграцией) были инкорпорированы в право ЕС соответствующим решением Совета³⁴¹.

³³⁷ См., напр.: De Witte, Bruno. 2000. 'Old-Fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union', in Grainne De Búrca and Joanne Scott, eds., *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?*, Hart, Oxford, pp. 31-58.

³³⁸ Miglio A., Gabriella P. Op. cit. P. – 21.

³³⁹ См., напр.: C-812/79 - *Attorney General v Burgoa* // ECLI:EU:C:1980:231.

³⁴⁰ Rosas A. *The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States* // *Fordham International Law Journal* vol. 34, issue 5. 2011. Art. 7 pp. – 1304-1345. P. – 1321.

³⁴¹ Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime // OJ L 210, 6.8.2008, p. 1–11.

Помимо упомянутой выше финансовой сферы, договоры между государствами-членами ЕС активно используются как инструмент налаживания кооперации в сфере обороны и безопасности. В качестве примеров можно привести соглашение о создании Европейских морских сил (EUROMARFOR) при участии Франции, Италии, Португалии и Испании. Указанные силы не являются постоянно действующими и созданы в целях выполнения задач, определенных Петерсбергской декларацией 1992 г.³⁴², включая контроль на море, гуманитарные миссии и миротворческие операции, а также соглашение 2007 г. о создании Европейской жандармерии (EUROGENDFOR)³⁴³ – участниками данной структуры являются Франция, Италия, Нидерланды, Польша, Португалия, Испания и Румыния.

3.2.2. Процедура заключения международных договоров в рамках ЕАЭС

Согласно п.1 ст. 6 Договора о ЕАЭС, помимо учредительного договора в право Союза также входят международные договоры в рамках ЕАЭС и международные договоры с третьими сторонами (государствами и международными организациями). Несмотря на то что, как отмечает В.Л. Толстых, в праве ЕАЭС вопрос о месте указанных договоров в системе источников права Союза не решен однозначно³⁴⁴, по общему мнению, нормы учредительного договора имеют приоритет в случае возникновения противоречий с положениями договоров в рамках ЕАЭС и с третьими странами³⁴⁵.

³⁴² Petersberg Declaration made by the WEU Council of Ministers (Bonn, 19 June 1992) // [Electronic source] – URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a/publishable_en.pdf (accessed: 01.09.2025).

³⁴³ Treaty between the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Kingdom of The Netherlands and the Portuguese Republic, establishing the European Gendarmerie Force EUROGENDFOR // [Electronic source] – URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2007/oct/eu-gendarmerie-treaty-sept-2007.pdf> (accessed: 01.09.2025).

³⁴⁴ Толстых, В. Л. Размышления о евразийской интеграции // Sumus ubi sumus. Международное право XXI века: мир и безопасность, сотрудничество и интеграция, права человека: Liber Amicorum в честь профессора Л.П.Ануфриевой / под ред. Н.А.Соколова. М. : Проспект, 2016. С.273–282. С- 281.

³⁴⁵ Капустин, А. Я. Договор о Евразийском экономическом союзе – новая страница правового развития евразийской интеграции // Журнал российского права №12 – 2014. с. 98-107. С. – 105.

При этом международные договоры в рамках Союза, очевидно, в иерархии источников права стоят выше решений и распоряжений органов ЕАЭС. Последние, согласно п.3 ст.6 учредительного договора не должны противоречить указанным договорам. Особый статус договоров в рамках Союза в правовой системе ЕАЭС во многом обусловлен спецификой исторического развития евразийского интеграционного проекта. Так, еще до создания ЕАЭС в рамках ЕврАзЭС существовала практика после заключения основных международных соглашений со временем изменять или дополнять их положения не путем внесения в них изменений, а посредством заключения новых договоров между государствами-членами. Подобный «многодоговорной» подход позволял государствам-участникам сохранять определенную свободу усмотрения при отнесении тех или иных вопросов в разряд перво- или второстепенных³⁴⁶. Таким образом, в ЕАЭС заключение договоров в рамках Союза входит в правотворческий инструментарий по регулированию деятельности интеграционного объединения. Указанные договоры рассматриваются как составная часть правовой системы Союза, в то время как договоры *inter se* в ЕС являются проявлением своего рода «инициативы» со стороны государств-членов, и их «соприкосновение» с правом ЕС может быть различным.

Что касается процедуры заключения договоров в рамках Союза, то в отличие от соглашений, заключаемых с третьими странами и международными организациями, она детально не прописана ни в учредительном Договоре, ни в актах вторичного права ЕАЭС. С точки зрения правовой природы соглашения в рамках Союза являются международными договорами, в то же время, учитывая специфический круг участников этих соглашений (исключительно государства-члены ЕАЭС), а также тот факт, что их положения являются неотъемлемой частью права Союза, в процесс их разработки и подготовки к заключению вовлечены не только государства-члены, но и органы ЕАЭС.

³⁴⁶ Капустин, А. Я. Договор о Евразийском экономическом союзе – новая страница правового развития евразийской интеграции... С. – 106.

Разработка проекта договора в рамках ЕАЭС обычно происходит в профильных департаментах ЕЭК. В дальнейшем указанный документ направляется на согласование государствам-членам и проходит обсуждение на уровне Коллегии и Совета ЕЭК. Решение о заключении договора в рамках Союза принимает Высший Евразийский экономический совет. Договор подписывается полномочными представителями всех государств-членов Союза.

После подписания договора каждое государство-член проводит внутренние процедуры, необходимые для вступления соглашения в силу. Документы (уведомление) о выполнении внутригосударственных процедур направляются на хранение депозитарию (как правило, ЕЭК или одному из государств-членов).

Договоры в рамках Союза на сегодняшний день является довольно востребованным инструментом регулирования интеграционных процессов в ЕАЭС. Исходя из анализа данных на Правовом портале ЕАЭС³⁴⁷, всего с момента создания Союза в 2014 годы было заключено порядка 40 договоров подобного рода (при проведении исследования не учитывались размещенные на портале в соответствующей директории соглашения о внесении изменений в учредительный Договор, протоколы, уточняющие либо изменяющие положение ранее заключенных соглашений, а также протоколы, связанные с присоединением к ЕАЭС новых государств-членов). При этом, как уже было отмечено выше, процедура их заключения детально не закреплена на уровне источников первичного и вторичного права Союза.

Не вполне проясненными остаются области применения указанного правового инструмента. Так, при анализе массива заключенных в рамках Союза договоров можно констатировать, что основанием для их заключения может являться прямое указание в норме учредительного Договора. К примеру, Соглашение о международных договорах Евразийского экономического союза с третьими государствами, международными организациями или международными

³⁴⁷ Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [Международные договоры - Договор о ЕАЭС и международные договоры в рамках ЕАЭС](#) (дата обращения: 18.02.2025).

интеграционными объединениями от 14.05.2018 года³⁴⁸ было заключено по исполнению п.1 ст. 7 Договора о ЕАЭС, в котором указывается, что вопросы заключения международных договоров Союза с третьей стороной определяются международным договором в рамках Союза. Основание заключения Соглашения о гармонизации законодательства государств-членов Евразийского экономического союза в сфере финансового рынка от 06.11.2018 года³⁴⁹ прописано в п.3 ст. 70 Договора о ЕАЭС, где сказано, что достижение целей в области согласованного регулирования финансовых рынков достигается за счет гармонизации законодательства государств-членов, которая осуществляется в соответствии с международным договором в рамках Союза.

Ряд положений, предусматривающих заключение договоров в рамках Союза, располагаются в приложениях к учредительному Договору. Так, Соглашение о судоходстве от 01.02.2019 года³⁵⁰ было заключено в соответствии с п. 16 Раздела IV Протокола о скоординированной (согласованной) транспортной политики (Приложение №24 к Договору о ЕАЭС). Договор о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров Евразийского экономического союза от 03.02.2020 года³⁵¹ заключен на основании п.15 Раздела IV Протокола об охране и защите прав на объекты интеллектуальной собственности (Приложение №26 к Договору о ЕАЭС).

Стоит отметить, что договоры в рамках Союза, заключенные на основании прямой отсылки к этому в нормах учредительного акта, не составляют большинства среди соглашений рассматриваемого типа. В проанализированной в

³⁴⁸ Соглашение о международных договорах Евразийского экономического союза с третьими государствами, международными организациями или международными интеграционными объединениями от 14.05.2018 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: docs.eaeunion.org/upload/iblock/3b5/wtv7j53e7l9x18j0xhha3ure1iutvczi/itia_16052018_doc.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

³⁴⁹ Соглашения о гармонизации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в сфере финансового рынка от 06.11.2018 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: itia_07112018_doc.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

³⁵⁰ Соглашение о судоходстве от 01.02.2019 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: itia_04022019_doc.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

³⁵¹ Договор о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров Евразийского экономического союза от 03.02.2020 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: itia_03022020_doc.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

рамках настоящего исследования совокупности договоров в рамках Союза, к соглашениям, заключенным в соответствии с прямой отсылкой в Учредительном Договоре, относятся примерно 20% от всех договоров. Остальной массив договоров в рамках Союза заключался в соответствии с другими основаниями. Так, в ряде договоров указано, что основанием их заключения, а также одной из целей, является проведение государствами-членами ЕАЭС скоординированной (согласованной) политики в определенной сфере общественных отношений. К договорам данного типа можно отнести, в частности Соглашение о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза от 23.12.2014 года³⁵²; Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23.12.2014 года³⁵³; Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе от 02.02.2018 года³⁵⁴.

Характер ряда договоров в рамках Союза указывает, что целью и основанием их принятия являлась необходимость координации деятельности государств-членов в части, касающейся функционирования отдельных элементов общего рынка на пространстве ЕАЭС, в особенности это касается формирования общего финансового рынка, а также сельскохозяйственной продукции. К соглашениям такого типа можно отнести: Соглашение о трансграничном допуске к размещению и обращению ценных бумаг на организованных торгах в государствах-членах Евразийского экономического союза от 31.01.2025 года³⁵⁵;

³⁵² Соглашение о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза от 23.12.2014 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [Sogl_MI_Itog.pdf](#) (дата последнего обращения 18.02.2025).

³⁵³ Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23.12.2014 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_24122014_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

³⁵⁴ Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе от 02.02.2018 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_06022018_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

³⁵⁵ Соглашение о трансграничном допуске к размещению и обращению ценных бумаг на организованных торгах в государствах – членах Евразийского экономического союза от 31.01.2025 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [Soglashenie-o-transgr-dopuske-k-obrashcheniyu-tsen-bumag-kop.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

Соглашение о порядке обмена сведениями, входящими в состав кредитных историй в рамках Евразийского экономического союза от 21.12.2021 года³⁵⁶; Соглашение о мерах, направленных на унификацию проведения селекционно-племенной работы с сельскохозяйственными животными в рамках Евразийского экономического союза от 25.10.2019 года³⁵⁷; Соглашение об обращении семян сельскохозяйственных растений в рамках Евразийского экономического союза от 07.11.2017 года³⁵⁸. Договоры, посвященные регулированию функционирования общего рынка, на сегодняшний день составляют наибольшую часть от всего массива договоров в рамках Союза.

В ряде соглашений используется общая формулировка относительно того, что они заключены на основе положений Договора о ЕАЭС, а также с целью расширения и укрепления сотрудничества между государствами-членами в определенной сфере. К договорам такого рода можно отнести: Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств - членов Евразийского экономического союза 20.12.2019 года³⁵⁹; Соглашение о допустимых массах, осевых нагрузках и габаритах транспортных средств при движении по автомобильным дорогам государств - членов Евразийского экономического союза, включенным в евразийские транспортные коридоры от 13.12.2024 года³⁶⁰.

В заключительных положениях каждого соглашения делается указание на то, что данный акт является международным договором, заключенным в рамках ЕАЭС, и является составной частью права Союза. В качестве примечательного

³⁵⁶ Соглашение о порядке обмена сведениями, входящими в состав кредитных историй, в рамках Евразийского экономического союза от 21.12.2021 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_21122021_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

³⁵⁷ Соглашение о мерах, направленных на унификацию проведения селекционно-племенной работы с сельскохозяйственными животными в рамках Евразийского экономического союза от 25.10.2019 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_29102019_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

³⁵⁸ Соглашение об обращении семян сельскохозяйственных растений в рамках Евразийского экономического союза от 07.11.2017 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [SOGLASHENIE-ot-7-noyabrya-2017-g_.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

³⁵⁹ Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств - членов Евразийского экономического союза 20.12.2019 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_13012020_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

³⁶⁰ Соглашение о допустимых массах, осевых нагрузках и габаритах транспортных средств при движении по автомобильным дорогам государств - членов Евразийского экономического союза, включенным в евразийские транспортные коридоры от 13.12.2024 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_18122024_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

исключения из данного правила можно привести Соглашение о перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государств–членов Евразийского экономического союза от 29.05.2015³⁶¹, в котором указанная формулировка отсутствует.

С терминологической точки зрения в названиях рассматриваемого типа актов нет полного единообразия. Наиболее распространенным является наименование «соглашение» – порядка 90% от проанализированного массива договоров. Встречаются также наименования «договор» (к примеру, Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11.04.2017 года³⁶²) и «протокол» (например, Протокол о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза от 16.10.2015 года³⁶³).

3.3. Процедуры вступления и выхода государств-членов

3.3.1. Процедуры приема и выхода государств-членов в ЕС

Процедура принятия новых членов стоит несколько особняком от других правотворческих процедур в ЕС. В настоящее время данная процедура регулируется ст. 49 ДЕС. Для того, чтобы лучше понять специфику и характер процедуры принятия новых членов в состав ЕС, целесообразно провести краткий ретроспективный анализ ее формирования.

Уже на заре создания в середине прошлого века европейский интеграционный проект был направлен на включение в свою орбиту новых

³⁶¹ Соглашение о перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государств–членов Евразийского экономического союза от 29.05.2015 // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_02062015_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

³⁶² Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11.04.2017 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_12042017_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

³⁶³ Протокол о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза от 16.10.2015 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_19102015_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

государств с целью формирования «единой Европы». Так, в декларации Шумана 1950 г. подчеркивалась необходимость формирования интеграционной организации, «открытой для всех стран, которые пожелают присоединиться»³⁶⁴. После учреждения первых европейских интеграционных структур: Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), а затем Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евроатом), вопрос присоединения новых государств перешел в плоскость формирования практических политико-правовых процедур и механизмов.

Первые положения о принятии новых членов содержались в Договоре о создании ЕОУС. Ст. 98 предусматривала возможность для «любого европейского государства подать просьбу о присоединении к договору». Желаясь присоединиться государство должно было направить обращение в Совет, который после получения мнения Высшего руководящего органа, должен был принять единогласное решение. Совет также единогласно определял условия присоединения. Договор о присоединении вступал в силу со дня получения соответствующего акта правительством государства, выступавшего депозитарием Договора о ЕОУС (*правительство Франции, согласно ст. 99 Договора*). Примечательно, что в ст. 98 говорилось о присоединении государств не к Сообществам, а к Договору, и в качестве субъектов процесса присоединения не упоминались государства-члены.

Дальнейшее развитие нормы о присоединении новых государств к европейскому интеграционному проекту получили в Договорах об учреждении ЕЭС и Евроатома 1957 г. (ст. 237 и ст. 205 соответственно). Их положения отличались от договора о создании ЕОУС: в первую очередь, в них речь шла о присоединении новых государств не к договору, а к Сообществам. Кроме того, в данных актах был сделан больший акцент на роли государств-членов в процессе присоединения: их нормы предусматривали, что условия приема и адаптации являются предметом соглашения между государствами-членами и государством,

³⁶⁴ Декларация Шумана (Текст) // [Электронный ресурс] – URL: <https://www.robert-schuman.eu/ru/doc/questions-d-europe/qe-391-ru.pdf> (дата обращения: 18.03.2023).

подавшим заявку на вступление. Указанное соглашение подлежало ратификации всеми сторонами в соответствии с их конституционными процедурами. От имени Сообществ ключевую роль в процессе присоединения по-прежнему играл Совет, который выносил единогласное решение после получения мнения Комиссии.

При этом, с учетом изначальной тесной взаимосвязи всех трех Сообществ, а также после заключения Брюссельского договора (Договора о слиянии) 1965 года, объединившего органы управления трех Сообществ, новые государства должны были присоединяться ко всем трем Сообществам одновременно. Хотя формально присоединение должно было регулироваться независимо по процедурам, предусмотренным в трех учредительных договорах, в реальности указанные нормы задали лишь общую правовую рамку процедуры и ее ключевых компонентов, в то время как процесс подготовки и переговоров о присоединении формировался во многом спонтанно с учетом политической составляющей. Нормы о присоединении, прописанные в договоре о создании ЕОУС, рассматриваются рядом ученых в контексте развития наднационального метода регулирования, когда ключевыми субъектами процедуры являлись органы Сообщества³⁶⁵. В договорах о ЕЭС и Евроатоме заметно повышение роли межгосударственного метода регулирования. Именно государства-члены, а не институты Сообществ определяли условия присоединения новых членов, что наглядно проявилось уже в ходе первого расширения. Отсутствие в договорах четко прописанных принципов и критериев для принятия новых государств в Сообщества наряду с необходимостью единогласного голосования в Совете по данному вопросу стали причиной возрастания роли политических, а не сугубо правовых факторов, влияющих на процесс присоединения того или иного государства³⁶⁶. Так, присоединение Великобритании было дважды заблокировано в Совете Францией, несмотря на ранее направленное положительное мнение

³⁶⁵ D. Kochenov, "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?", (2005) 9(6) European Integration online Papers. P. – 5.

³⁶⁶ Tatham A., Enlargement of the European Union (Kluwer Law International, 2009). P. – 7.

Комиссии³⁶⁷. Напротив, при наличии согласованной политической воли государств-членов относительно необходимости скорейшего присоединения к Сообществам третьего государства, процесс мог быть запущен без учета отрицательного заключения Комиссии по данному вопросу. Это произошло, к примеру, при присоединении Греции, Португалии и Испании: Совет принял решение о начале переговоров, несмотря на то что Комиссия рекомендовала предусмотреть для Греции подготовительный период до официального начала переговорного процесса.³⁶⁸

Широкое пространство, оставленное договорами в плане формулирования принципов и критериев для принятия новых государств в Сообщества, способствовало (уже на этапе первого расширения) началу формирования блока норм (как правового, так и политического свойства), регулирующих этап подготовки и переговоров. Так, в финальном коммюнике саммита глав государств и правительство членов Сообществ в Гааге 1969 г. была отмечена необходимость принятия государствами, намеревающимися присоединиться к Сообществам, не только учредительных договоров, но и актов институтов Сообществ, принятых позднее в соответствии с Договорами³⁶⁹. Таким образом, речь шла о необходимости инкорпорации в национальные правовые системы государств-кандидатов всей совокупности норм, которые составляют право (*acquis*) Сообществ. В случае наличия определенных трудностей в договоре о присоединении мог быть предусмотрен специальный переходный период. Однако сами нормы права Сообщества не могли быть изменены и не являлись предметом обсуждения в ходе переговоров о присоединении. Исключение могло быть допущено только в том случае, если такое изменение вело к развитию (углублению) процесса интеграции.³⁷⁰ Таким образом, можно констатировать, что

³⁶⁷ Nicholson F, East R. From Six to Twelve. The Enlargement of the European Communities (Longman, 1987) – P. – 56-57.

³⁶⁸ 24. D. Kochenov, R. Janse Admitting Ukraine to the EU: Article 49 TEU is the “Special Procedure” // (March 30, 2022) SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.4083111. P. – 6.

³⁶⁹ Final Communiqué of the Hague Summit, 2 December 1969 [Electronic source] – URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507/publishable_en.pdf (accessed: 18.03.2024).

³⁷⁰ Christophe Hillion EU Enlargement P. -192

уже на начальных этапах европейской интеграции применяемая процедура фактически отличалась от формально закрепленной в Договорах и регулировалась не только договорными, но и обычными нормами, а также нормами политическими, часть из которых можно отнести к так называемому «мягкому праву».³⁷¹

Значительные изменения в процедуре принятия новых членов были внесены Единым Европейским Актом (ЕЕА). Они касались, в первую очередь, повышения институциональной роли Европейского парламента, который стал одним из субъектов процесса принятия новых членов. Ст. 8 ЕЕА вносила изменения в ст. 237 Договора о ЕЭС, согласно которой любое европейское государство могло стать членом Сообщества путем подачи соответствующей заявки, которая должна быть принята Советом единогласно после консультации с Комиссией и после получения одобрения Парламента. Парламент должен одобрить присоединение нового государства-члена абсолютным большинством голосов от общего числа депутатов. Примечательно, что изменения, касающиеся процедуры принятия новых членов, были внесены ЕЕА только в Договор о ЕЭС, не затронув Договоры о ЕОУС и Евратоме. Таким образом на этапе, предшествующем заключению Маастрихтского договора, процедура присоединения к Сообществам новых государств-членов де-юре представляла собой две отдельные процедуры, предусмотренные соответствующим Договором о ЕОУС и Договорами о ЕЭС/Евратоме. При этом на практике речь никогда не шла о присоединении государства только к одному из Сообществ: процедура представляла собой единый процесс, правовой основой которого являлась ст. 237 Договора о ЕЭС, что нашло свое отражение в договорах о присоединении новых государств-членов, заключенных в указанный период³⁷². Ключевыми субъектами процесса присоединения являлись государства-члены, которые выработали ряд обязательных условий и критериев, необходимых к принятию государствами,

³⁷¹ D. Kochenov, "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?"- P. 5-6.

³⁷² См., напр.: Treaty of Accession of Denmark, Ireland and the United Kingdom (1972); Treaty of Accession of Greece (1979); Treaty of Accession of Spain and Portugal (1985) // [Electronic source] – URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html> (accessed: 11.06.2024).

желающими вступить в Сообщества. Указанные критерии, к примеру, касающиеся необходимости инкорпорации права Сообществ в национальные законодательные системы, изначально носили не столько правовой, сколько политический характер.

На институциональном уровне ключевая роль отводилась Совету (то есть фактически представителям правительств государств-членов), в то время как мнение Комиссии, в соответствии с нормами Договоров, не носило обязательного характера и, как уже было показано выше, далеко не всегда принималось во внимание Советом. Необходимость получения одобрения Парламента (после принятия ЕЕА), безусловно, усилило наднациональный компонент регулирования процесса принятия новых членов. Однако характер участия Парламента в процедуре не предполагал непосредственной вовлеченности данного института в процесс на этапе переговоров. Типологически необходимость получения одобрения Парламента сближает процедуру принятия новых членов с впоследствии закрепленной Договорами специальной законодательной процедурой.

Ряд зарубежных исследователей отмечают, что характерной особенностью процедуры принятия новых членов на этапе, предшествующем созданию ЕС, являлся ее «односторонний характер».³⁷³ Государства, намеревающиеся присоединиться к Сообществам, самостоятельно проводили необходимые реформы, без какой-либо помощи и вовлеченности в данный процесс самого интеграционного объединения. Процесс подготовки к членству не был четко регламентирован: критерии, предъявляемые к кандидатам, носили во многом оценочный характер и подчас зависели от соображений «политической целесообразности» действующих членов.

Важнейшим этапом в эволюции процедуры присоединения новых государств к европейскому интеграционному проекту, стал Маастрихтский договор 1992 года. Статья О указанного Договора стала единой нормой,

³⁷³ Christophe Hillion EU Enlargement P... -193

регулирующий процесс присоединения, заменив ст. 98 Договора о ЕОУС и ст. ст. 237 и 205 Договоров о ЕЭС и Евроатоме соответственно. Таким образом, даже теоретическая возможность присоединения государства только к одному из Сообществ была ликвидирована. При этом сама по себе ст. О Договора о ЕС практически полностью повторяла текст ст. 237 Договора о ЕЭС (ст. 205 Договора о Евроатоме). С формальной точки зрения, процедура принятия новых членов не претерпела существенных изменений, за исключением того факта, что с прекращением действия ст. 98 Договора о ЕОУС присоединяющимся государствам больше не требовалось направлять акт о вступлении правительству Франции как депозитарию указанного Договора.³⁷⁴

Параллельно с этим продолжился процесс эволюции норм, регулирующих процесс подготовки государств к членству в ЕС: дальнейшее развитие получили принципы и критерии, которым должны удовлетворять кандидаты. Указанные изменения совпали с началом масштабного процесса подготовки к расширению ЕС на восток после распада коммунистической системы и стремления государств бывшего Варшавского договора инкорпорироваться в европейский интеграционный проект. Ст. О Договора о ЕС не детализировала процесс подготовки государств к членству в объединении. С учетом значительной роли в этом процессе политического фактора появилась объективная необходимость в создании единой системы принципов и критериев, принятой на уровне всего Союза. С этой целью в 1993 году Европейский совет утвердил так называемые «Копенгагенские критерии», состоящие из трех основных компонентов³⁷⁵:

- политический критерий: наличие в государстве, желающем присоединиться к ЕС, стабильных институтов, гарантирующих функционирование демократии, верховенство права, защиту прав человека, включая права меньшинств;

³⁷⁴ D. Kochenov, "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?" P. –7.

³⁷⁵ European Council in Copenhagen 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency. URL: www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf (accessed:01.08.2024).

- экономический критерий: наличие в государстве-кандидате функционирующей рыночной экономики, способной адаптироваться к конкурентной среде в рамках Союза;

- правовой критерий: способность государства принять на себя обязательства по членству, включая приверженность целям построения политического, экономического и валютного союза. В указанный критерий также входит необходимость для кандидата в полной мере включить нормы права ЕС в национальное законодательство.

Важно отметить, что помимо критериев для государств, стремящихся к вступлению в Евросоюз, Европейский совет утвердил положение, согласно которому в процессе принятия новых членов необходимо учитывать способность Союза к их интеграции на текущем этапе³⁷⁶.

Необходимость соответствия государства, стремящегося вступить в ЕС, копенгагенским критериям была вновь подтверждена в ходе саммита Европейского совета в Мадриде в 1995 г. В частности, было указано, что «расширение является как политической необходимостью, так и исторической возможностью для Европы. Это обеспечит стабильность и безопасность континента и, таким образом, предоставит как государствам-кандидатам, так и нынешним членам Союза новые перспективы экономического роста и общего благосостояния. Расширение должно способствовать укреплению европейского строительства в соответствии с законодательством Союза.»³⁷⁷ Европейский совет также подтвердил необходимость тщательной подготовки к расширению на основе критериев, установленных в Копенгагене.

Впоследствии на саммите Европейского совета в Хельсинки в 1999 г. применительно к процессу расширения была установлена так называемая «оговорка о добрососедстве», в соответствии с которой намеревающиеся присоединиться к Союзу государства должны приложить все усилия для

³⁷⁶ Lorca Arce, A. (2024). The evolution of the European Union enlargement policy : a historical approach to the Copenhagen criteria. 20 Years of EU Membership Paper Series, 3-14. P- 8.

³⁷⁷ Madrid European Council 15 and 16 December 1995. Presidency Conclusions. URL: www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#enlarge (accessed:01.08.2024).

урегулирования любых нерешенных пограничных споров и других связанных с ними вопросов³⁷⁸. Данная мера относилась, в первую очередь, к государствам Западных Балкан, образовавшимся после распада Югославии³⁷⁹.

Что касается иерархии копенгагенских критериев, то в соответствии с положениями, принятыми по итогам саммита Европейского совета в Люксембурге 1997 г., для возможности начала переговоров о присоединении государство-кандидат должно, в первую очередь, соответствовать политическому критерию³⁸⁰. При оценке соответствия государства-кандидата политическому критерию Комиссия должна фокусироваться, прежде всего, на обеспечении прав и свобод, включая свободу слова, что достигается, в том числе за счет повышения роли политических партий, независимых СМИ и неправительственных структур гражданского общества, особое внимание должно уделяться обеспечению независимости судебной власти и проведению свободных и честных выборов³⁸¹. Соответствующие рекомендации содержались в программе действий ЕС «Повестка дня 2000»³⁸².

При оценке соответствия государства-кандидата экономическому критерию в части, касающейся функционирования рыночной экономики, Комиссия оценивает, в том числе: отсутствие существенных барьеров входа (создание новых предприятий) на рынок и выхода из него (банкротство), макроэкономическую стабильность, равновесие спроса и предложения, надлежащий уровень развития финансового сектора и т.д.³⁸³.

Введение копенгагенских критериев ознаменовало качественный сдвиг в подходе ЕС к взаимодействию с государствами-кандидатами. Если на предыдущем этапе государства, желающие присоединиться к Сообществам,

³⁷⁸ Helsinki European Council 10 and 11 December 1999. Presidency Conclusions. URL: www.europarl.europa.eu/summits/hell_en.htm#a (accessed:01.08.2024).

³⁷⁹ Lorca Arce op. cit P. -8.

³⁸⁰ Luxembourg European Council 12 and 13 December 1997. Presidency Conclusions. URL: www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm#enlarge (accessed: 01.08.2024).

³⁸¹ Цветкова, Ю. В. Механизм расширения Европейского союза на современном этапе // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС №2(29) Том 8, 2017 с. 181-190. С. – 183.

³⁸² Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. COM (97) 2000 final, Bulletin of the European Union, European Commission, 15 July 1997. - P. 40.

³⁸³ Цветкова, Ю. В. Указ. соч. С. – 184.

самостоятельно выполняли условия по вступлению и затем подавали соответствующую заявку, формально запуская процедуру, закрепленную в Договорах, то теперь ЕС сам становился активным участником этапа, предшествующего вступлению. На саммите в Копенгагене в 1993 г., а затем на саммите в Эссене в 1994 г. Европейский совет сформулировал так называемую «стратегию, предшествующую присоединению» (*pre-accession strategy*), подчеркнув намерение ЕС внимательно следить за прогрессом по выполнению кандидатами установленных критериев³⁸⁴. Союз также начал реализацию программ, направленных на оказание содействия в проведении необходимых реформ и адаптации экономик государств, желающих присоединиться.

В дальнейшем элементы *pre-accession strategy* получили закрепление на уровне актов вторичного права ЕС. Так, Регламент Совета 622/98 от 16 марта 1998 года ввел понятие «партнерства по присоединению» (*Accession Partnership*) для намеревающихся вступить в объединение государств Центральной и Восточной Европы. Партнерство содержало набор приоритетов и критериев, в соответствии с которыми государство должно было проводить подготовку к вступлению в ЕС. Помимо этого, в Партнерстве закреплялись и положения по выделению ЕС финансовых ресурсов и оказанию иной помощи с целью достижения соответствия указанным критериям (ст. 1 Регламента 622/98). Таким образом, ЕС постепенно стал превращаться в активного субъекта этапа подготовки государств к присоединению. При этом критерии вступления государств в объединения не являлись результатом переговорного процесса и устанавливались Союзом фактически в одностороннем порядке. С государствами-участниками Партнерств проводились консультации, однако их мнение не являлось обязывающим для институтов ЕС.³⁸⁵ В этой связи можно согласиться с рядом авторов, рассматривающих стратегию ЕС по расширению на восток в качестве инструмента по трансформации политико-правовых и экономических систем

³⁸⁴ Christophe Hillion. *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy* // Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2010. P. – 11.

³⁸⁵ Klaudijus Maniokas. *Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal* // Lithuanian foreign policy review. 2000, 5, p. 35-60. P.-39.

государств Центральной и Восточной Европы в соответствии с принципами либеральной демократии и открытой рыночной экономики.³⁸⁶ Принципы, приоритеты, условия и критерии соответствия устанавливались применительно к каждому конкретному государству-кандидату в индивидуальном порядке на основе предложения Комиссии по решению Совета, который должен был проголосовать квалифицированным большинством (ст. 2 Регламента 622/98).

Основную роль на стадии, предшествующей непосредственному началу переговоров о вступлении, стала играть Комиссия. В ее рамках был сформирован специальный орган Генеральный директорат по расширению (в настоящее время носит название Генеральный директорат по европейской политике соседства и переговорам по расширению). По каждому из государств, готовящемуся стать членом ЕС и являющемуся участником Партнерства по присоединению, Комиссия на ежегодной основе должна была публиковать отчеты о текущем состоянии и прогрессе относительно достижения соответствия Копенгагенским критериям (согласно решению по итогам саммита Европейского совета в Люксембурге 1997 года). Примечательно, что осуществляемый Комиссией мониторинг и публикация отчетов никак не регулировались на уровне актов первичного права ЕС, в частности в рамках статьи О Договора о Европейском союзе.

Таким образом, помимо юридически закрепленной в статье О Договора о ЕС процедуры окончательно сформировался и отчасти формализовался (на уровне решений Европейского совета и Регламента 622/98 Совета, а также сложившегося обычая) предварительный этап подготовки государств к членству. Последовательное развитие и усложнение права Сообществ/Союза, формирование в его рамках новых институтов и увеличения совокупного массива норм привели к усложнению процесса его внедрения в правовые системы государств-кандидатов. Появление и дальнейшее развитие Копенгагенских критериев способствовало формированию так называемого принципа

³⁸⁶ Christophe Hillion. The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy.... P. -14.

обусловленности (*conditionality principle*), согласно которому начало и успешное завершение переговорного процесса о вступлении государства в ЕС ставилось в зависимость от выполнения установленных объединением критериев и инкорпорации права Союза в правовую систему государства-кандидата.³⁸⁷ Примечательно, что требование о приведении национальных правовых систем в соответствие с правом Союза таким образом стало являться не условием непосредственного вступления в ЕС, а лишь предварительным шагом к этому.³⁸⁸

К моменту большого расширения ЕС в 2004 году процесс принятия новых членов в состав объединения из закрепленной в Договорах правотворческой процедуры де-факто превратился в одну из общих политик Европейского союза (наряду, например, с общей сельскохозяйственной политикой). При этом договорные положения регулировали лишь относительно небольшой формальный этап процесса, в то время как значительная часть процедуры определялась комплексом как правовых, так и политических норм, а также норм так называемого «мягкого права» (в форме Партнерств по присоединению, отчетов Комиссии, совместных деклараций и т.д.).³⁸⁹ При этом, поскольку значительная часть Копенгагенских критериев была посвящена проблематике функционирования демократических институтов и обеспечения в государствах-кандидатах защиты прав человека, включая права меньшинств³⁹⁰, в ходе оценки прогресса государств в указанной сфере Комиссия подчас опиралась на правовые нормы, напрямую не входящие в право Сообществ, в частности положения Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств 1995 года.³⁹¹ Для экспертной оценки ситуации в правозащитной сфере в государствах-кандидатах привлекался также офис Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных

³⁸⁷ Steven Weber, “European Union Conditionality”, *Politics and Institutions in an Integrated Europe* [ed. By Barry Eichengreen, Jeffrey Frieden, Jurgen von Hagen] (Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 1995).

Klaudijus Maniokas. *Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal...* P.-38.

³⁸⁸ Alan Meyhew, *Recreating Europe: The European Union’s Policy towards Central and Eastern Europe*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998). P.- 369.

³⁸⁹ F. Snyder, “Soft Law and Institutional practice in the European Community” (1993) // *European University Institute Law Working Paper #93/5*.

³⁹⁰ Beáta Huszka, *Human Rights on the Losing end of EU Enlargement: The Case of Serbia* // *JCMS Journal of Common Market Studies* 2017 pp. 1-16. P. – 2-3.

³⁹¹ Christophe Hillion. *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy...* P. -14

меньшинств.³⁹² Широкий диапазон охвата Копенгагенскими критериями различных сфер общественных отношений в государствах, стремящихся присоединиться к Союзу, способствовал таким образом взаимопроникновению и взаимодополнению права ЕС и иных правовых систем, включая международное право прав человека и право Совета Европы.

Рассматриваемый этап эволюции процедуры принятия новых членов характеризуется повышением роли наднациональных институтов Союза, в первую очередь Комиссии. Во многом это было обусловлено достижением консенсуса о политической целесообразности большого расширения ЕС (что было отмечено, в частности, в ходе саммита Европейского совета в Мадриде в 1995 году³⁹³), в связи с чем Комиссия получила определенную свободу в проработке и детализации Копенгагенских критериев и осуществлении процесса мониторинга достижения соответствия им. Однако решающую роль в процессе принятия решения о присоединении нового государства продолжили играть члены Союза через Совет. Внедрение Копенгагенских критериев позволило в определенной степени формализовать и сделать более объективным процесс подготовки, оценки кандидатов и переговоров, однако это не привело к полному нивелированию политического фактора. Значительный массив права ЕС, подлежащий инкорпорации во внутреннее право государств-кандидатов и широкий спектр критериев, затрагивающих значительное число сфер экономической и социальной жизни, на практике привели к значительному затягиванию переговорного процесса, характерным примером чего служит процесс евроинтеграции Западных Балкан³⁹⁴.

Отсутствие закрепления Копенгагенских критериев на уровне актов вторичного права ЕС привело к тому, что отдельные государства смогли блокировать процесс присоединения новых членов, решая свои внутри- и

³⁹² G.Sasse, "The Politics of Conditionality: The Norm of Minority Protection before and after EU Accession" (2008) // 15 Journal of European Public Policy. P. – 842.

³⁹³ Цит. по: Christophe Hillion. The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy.... P. -14.

³⁹⁴ S. Economides, From Fatigue to Resistance: EU Enlargement and the Western Balkans // Dahrendorf Forum IV Working Paper No. 17 20 March 2020 [Electronic source] – URL: Economides_from_fatigue_to_resistance_published.pdf (lse.ac.uk) (accessed: 10.01.2024). P.- 15-16.

внешнеполитические задачи, но ссылаясь при этом на несоответствие кандидата установленным критериям. Хрестоматийным примером в этой связи является блокирование Словенией процесса присоединения к ЕС Хорватии по причине неурегулированного пограничного спора между двумя странами. В качестве формального признака Любляна ссылалась на невыполнение Загребом условий по реформированию судебной системы и обеспечению защиты фундаментальных прав и свобод. В ходе текущего процесса евроинтеграции стран Западных Балкан Греция регулярно использовала формальные предлоги для блокирования продвижения переговорного процесса, в частности с Северной Македонией в ходе спора из-за наименования данного государства³⁹⁵.

Накопившийся пласт внедоговорных норм, регулирующих процесс принятия новых членов, со временем потребовал приведения формальной процедуры, закрепленной в Договоре, в соответствие с устоявшейся практикой. Ревизия договорной нормы в этом направлении была проведена Амстердамским договором: в ст. О (была переименована в ст. 49) появилась отсылка к ст. F(1) Договора о Европейском союзе, закрепляющей основные принципы, на которых основан Союз и которым желающее присоединиться государство должно следовать.

Помимо внесения изменений в положения Договора, регулирующие присоединение новых членов, большую формализацию получил и процесс подготовки государств к вступлению в ЕС в части оценки соответствия Копенгагенским критериям. В 2006 году Комиссия представила новую Стратегию по расширению (*Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, Enlargement Strategy and the Main Challenges 2006–2007*), в рамках которой было предложено подразделить процесс выполнения кандидатами Копенгагенских критериев на несколько этапов (*benchmarks*). По каждому из этапов предусматривалось проведение отдельного раунда

³⁹⁵ I. Armakolas, G. Triantafyllou, Greece and EU enlargement to the Western Balkans: understanding an ambivalent relationship // *Journal of Southeast European and Black Sea Studies* 17(4):1-19, 2017. P.- 8-9.

переговоров. Оценку успешности завершения этапа дает Комиссия, а закрытие соответствующего раунда переговоров должно утверждаться Советом.

После подачи государством-членом заявки на присоединение к ЕС, в случае положительного мнения Комиссии, ему присваивается статус кандидата на членство. Указанный статус обычно присваивается Евросоветом. После этого государство, желающее вступить в Союз, начинает активную фазу подготовки к переговорам. При этом необходимость присвоения статуса кандидата не закреплена Договорами.

Последняя ревизия закреплённой в Договоре процедуры присоединения произошла в ходе принятия Лиссабонского договора. В настоящее время ст. 49 ДЕС изложена в следующей редакции:

Любое европейское государство, которое уважает ценности, указанные в статье 2, и обязуется проводить их в жизнь, может обратиться с заявкой с целью стать членом Союза. Европейский парламент и национальные парламенты информируются об этой заявке. Государство-заявитель направляет свою заявку в Совет; Совет постановляет по ней единогласно после консультации с Комиссией и после одобрения Европейского парламента, который выносит свое решение большинством членов, входящих в его состав. Учитываются критерии соответствия, одобренные Европейским советом (Копенгагенские критерии).

Условия приема и изменения, которые этот прием влечет для Договоров, на которых основывается Союз, выступают предметом соглашения между государствами-членами и государством-заявителем. Упомянутое соглашение подлежит ратификации всеми участвующими в нем государствами в соответствии с конституционными правилами каждого из них.

Таким образом, в Договоре был опосредованно закреплён статус Евросовета как одного из субъектов процедуры присоединения в части, касающейся выработки критериев соответствия государства-заявителя требованиям ЕС. Примечательно также, что помимо отсылки к ст.2 ДЕС, содержащей основополагающие ценности Союза, новая редакция ст.49 закрепила требования

к государствам, желающим вступить в ЕС, не только разделять, но и активно продвигать указанные ценности.

При детальном рассмотрении процесса присоединения можно констатировать, что процедура, применяемая на практике в настоящее время, далеко не в полной мере соответствует букве Договора. На первый взгляд достаточно ясные положения ст. 49 ДЕС подвергаются иной интерпретации, в первую очередь с точки зрения соблюдения последовательности установленных данной нормой этапов процедуры. Так, в соответствии с положениями ст. 49 ДЕС, заявка государства-кандидата на вступление должна быть направлена в Совет, который принимает по ней единогласное решение после получения мнения Комиссии и согласия Парламента. Однако на практике Комиссия обычно приступает к подготовке своего мнения по заявке только после поступления соответствующего запроса от Совета. Ссылка на указанный запрос обычно присутствует в сформулированном Комиссией мнении, как это было, например, при рассмотрении заявок на присоединение к ЕС Украины и Молдавии в 2022 году³⁹⁶. При рассмотрении заявки Албании в 2009 году Совет в своем заключении призвал Комиссию представить свое мнение.³⁹⁷

Начало подготовки Комиссией мнения по заявке только после соответствующего запроса Совета предоставляет государствам-членам дополнительную возможность по затягиванию процедуры присоединения в своих интересах. Так, после получения заявки Албании представители ФРГ в Совете первоначально отказались давать согласие на запрос мнения Комиссии (данное решение Совет принимает единогласно), сославшись на необходимость проведения консультаций по данному вопросу в национальном парламенте³⁹⁸.

³⁹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union Brussels, 17.6.2022 <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf> ; Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union Brussels, 17.6.2022

<https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf> (accessed: 11.06.2024).

³⁹⁷ PRESS RELEASE 2973rd Council meeting General Affairs and External Relations Brussels, 16 November 2009 https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/111231.pdf (accessed: 11.06.2024).

³⁹⁸ Christophe Hillion. The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy.... P. -24.

Необходимо также учитывать, что, исходя как из положений ст. 49 ДЕС, так и из устоявшейся практики, мнение Комиссии не является юридически обязывающим для Совета, который может им пренебречь, как это было продемонстрировано в примерах выше. Государства-члены оказывают влияние на исход процедуры присоединения вплоть до ее финальной стадии, поскольку договор о присоединении подлежит ратификации национальными парламентами всех государств-членов ЕС³⁹⁹. Процедура принятия новых членов, таким образом, из де-юре межинституциональной де-факто носит межгосударственный характер по своей природе.⁴⁰⁰

Несмотря на доминирование межгосударственного подхода в принятии ключевых решений в рамках процедуры присоединения, институты ЕС, олицетворяющие наднациональный (коммунитарный) метод регулирования, в первую очередь Парламент, пытаются повысить свою роль в данном процессе. Так, в соответствии с внутренним регламентом (ВП) Парламента, указанный институт по инициативе профильного комитета (в данном случае комитета по иностранным делам) или группы депутатов может запросить Комиссию и Совет принять участие в дебатах по вопросу присоединения нового государства до начала переговорного процесса (п.2 ст. 87 ВР). Профильный комитет также может запросить Комиссию и Совет предоставлять на регулярной основе полную информацию о ходе переговорного процесса (п.3 ст. 87 ВР). На любой стадии переговоров Парламент (на основе доклада профильного комитета) может утвердить рекомендации, которые должны быть приняты во внимание при выработке текста договора о присоединении нового государства к ЕС (п.4 ст. 87 ВР).

Хотя формально указанные положения закреплены только во внутреннем регламенте Парламента и соответственно не являются обязательными для других институтов ЕС, в действительности они дают возможность Парламенту

³⁹⁹ Marie-Eve Bélanger & Frank Schimmelfennig (2021) Politicization and rebordering in EU enlargement: membership discourses in European parliaments, *Journal of European Public Policy*, 28:3, 407-426, DOI: 10.1080/13501763.2021.1881584. P.-410.

⁴⁰⁰ Christophe Hillion. *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy...* P. -24.

артикулировать свою позицию на ранних этапах процедуры, до формального голосования по вопросу об одобрении заявки государства-кандидата. Как и в случае со специальной законодательной процедурой Парламент таким образом имеет определенное неформальное влияние на процесс присоединения и выработку итогового текста договора о присоединении. При этом Парламент по-прежнему фактически лишен возможности легально влиять на разработку критериев вступления и механизм мониторинга прогресса, достигнутого государством-кандидатом, со стороны Комиссии.

Ниже приводится пошаговый процесс присоединения к ЕС новых государств в соответствии с актуальными положениями Договоров и устоявшейся практикой.

Этап 1.

Государство, намеревающееся присоединиться к Союзу, направляет через своего дипломатического представителя при ЕС заявку на вступление. Совет уведомляет о ней Парламент и законодательные органы государств-членов.

Этап 2.

Совет единогласно принимает решение о запуске процедуры присоединения в соответствии со ст. 49 ДЕС и запрашивает у Комиссии мнение относительно заявки.

Этап 3.

Комиссия готовит свое мнение, оценивая соответствие государства Копенгагенским критериям. Для начала переговорного процесса считается обязательным, чтобы государство в достаточной мере удовлетворяло политическому критерию (наличие функционирующих демократических институтов, верховенство права, права человека). Для проведения надлежащей оценки Комиссия передает государству опросник (questionnaire), в котором содержатся все ключевые тематики, которые впоследствии будут составлять отдельные этапы переговоров о вступлении. В случае, если государство не в полной мере соответствует установленным критериям, Комиссия в своем мнении

отмечает необходимость проведения тех или иных преобразований в различных сферах, составляющие так называемые «ключевые приоритеты» (key priorities). Выполнение рекомендаций Комиссии по ключевым приоритетам является необходимой составляющей для старта переговорного процесса.

Этап 4.

После утверждения мнения по заявке Комиссия направляет его государствам-членам для принятия решения (обычно в рамках Евросовета). В случае необходимости проведения государством дополнительных преобразований, предусмотренных ключевыми приоритетами, Евросовет может ограничиться предоставлением такому государству статуса «кандидата» на вступление в ЕС (решение принимается единогласно). Комиссия в таком случае продолжает осуществлять мониторинг внутренних преобразований в государстве-кандидате и информировать о достигнутом прогрессе Совет/Евросовет.

В ходе подготовки государства-кандидата к переговорам Комиссия разрабатывает соответствующую стратегию по подготовке к присоединению.⁴⁰¹

В ином случае Евросовет может принять единогласное решение о начале переговоров о присоединении.

Этап 5.

Совет по предложению Комиссии единогласным решением утверждает рамочный план переговоров, а также формирует команду переговорщиков от лица ЕС (обычно из состава Комиссии). Ответственным за наблюдение за ходом переговорного процесса выступает формация Совета по общим вопросам (General Affairs Council). ЕС и государство-кандидат согласовывают Партнерство по присоединению, в котором отражаются ключевые аспекты переговорного процесса.

⁴⁰¹ Выполнению указанной стратегии могут способствовать различного рода соглашения, ранее заключенные между государством-кандидатом и ЕС и направленные на сближение их правовых и экономических систем. К такого рода соглашениям можно отнести, в первую очередь Соглашения об ассоциации (заключены, в частности, с Украиной, Молдавией и Грузией) и Соглашения о стабилизации и ассоциации (заключенные с рядом государств Западных Балкан).

Этап 6.

Переговоры о присоединении. Консультации проходят по ряду этапов, затрагивающих имплементацию всего корпуса права ЕС в законодательство государства-кандидата. В настоящее время переговорный процесс подразделяет на 35 этапов (так называемых «глав» - chapters)⁴⁰². Консультации по нескольким этапам могут идти параллельно. Оценку успешности выполнения государством-кандидатом условий ЕС дает Комиссия, которая на регулярной основе (обычно раз в год) направляет соответствующий отчет Совету и Парламенту. Решение о закрытии каждого этапа переговоров принимает Совет. В случае недостижения государством-кандидатом прогресса на каком-либо из этапов переговоры могут быть приостановлены.

Этап 7.

В случае успешного завершения всех этапов переговорного процесса Комиссия направляет в Совет положительное мнение по заявке государства-кандидата.

Этап 8.

Парламент, голосуя абсолютным большинством от общего числа депутатов, дает согласие на присоединение государства-кандидата и направляет его в Совет (перед голосованием данный вопрос проходит слушания в комитете Парламента по иностранным делам, который выносит соответствующую рекомендацию).

Этап 9.

Совет единогласно принимает положительное решение по заявке государства-кандидата на вступление в ЕС.

Этап 10.

Государство-кандидат и все государства-члены ЕС подписывают договор о присоединении, приложением к которому является акт, содержащий условия присоединения и изменения, вносимые в учредительные договоры Союза.

⁴⁰² Подробнее см. на официальном сайте Комиссии ЕС // [Электронный ресурс] – URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en (дата обращения: 16.04.2024).

Этап 11.

Договор о присоединении ратифицируется всеми участвующими в нем государствами в соответствии с их конституционными правилами.

Таким образом можно констатировать, что в настоящее время процедура принятия новых членов в состав ЕС по ряду аспектов отличается от других правотворческих процедур, осуществляемых институтами Союза (в частности, обычной и специальной законодательных процедур). Принятие новых членов представляет собой комплексный процесс, фактически начинающийся еще до формальной активации процедуры по ст. 49 ДЕС. Пройдя долгий путь эволюции, начиная с заключения Договора о ЕОУС, данная процедура трансформировалась по сути дела в полноценную политику Союза, направленную на обеспечение трансформации политико-экономических и правовых систем государств-кандидатов в соответствии с требованиями ЕС. Ст. 49 ДЕС задает формальную рамку процедуры, в то время как ее наполнение обеспечивается комплексом как правовых норм, так и устоявшихся практик, напрямую не закрепленных в нормативных актах Союза. Ключевую роль в процессе присоединения продолжают играть государства-члены Союза, что делает данную процедуру зависимой от политического фактора. Более детально правовые аспекты процедуры присоединения исследованы в ряде работ отечественных правоведов⁴⁰³.

Типологически схожей с процедурой присоединения к ЕС является процедура выхода из состава Союза. Процесс выхода регулируется ст. 50 ДЕС. Примечательно, что до вступления в силу Лиссабонского договора учредительные договоры Евросоюза не содержали норм, предусматривающих возможность выхода из состава объединения. Некоторые авторы полагают, что указанные нормы не были изначально предусмотрены в договорах для того, чтобы «не сбивать темп» европейской интеграции на заре ее существования, не ослаблять

⁴⁰³ См., напр.: Вилкова, М. Ю. Членство в Европейском союзе : монография / М. Ю. Вилкова. – М. : Проспект, 2022. – 144 с., Вилкова, М. Ю. Правовые основы членства в Европейском союзе : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.10 / Вилкова Мария Юрьевна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»]. - Москва, 2020. - 195 с.

обязательства государств-членов по достижению целей интеграционного проекта, официально допуская возможность выхода из него.⁴⁰⁴ Отсутствие закреплённой в учредительных договорах процедуры выхода не означало, тем не менее, отсутствие у государств-членов потенциальной возможности покинуть европейский интеграционный проект и до принятия Лиссабонского договора. Так, к примеру, в одном из своих решений Конституционный суд ФРГ подчеркнул, что государства-члены ЕС являются «хозяевами договоров» (“Masters of the Treaties”) и могут в любое время принять решение о выходе из состава Евросоюза путем денонсации акта о присоединении.⁴⁰⁵ Допустимость выхода из ЕС как международной организации рассматривалась рядом авторов, исходя из положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года⁴⁰⁶. В частности, ст. 62 Конвенции предусматривает ограниченную возможность по выходу государства из договора в случае коренного изменения обстоятельств. Вместе с тем с возможностью применения указанных положений к учредительным договорам Европейских сообществ, а затем и ЕС, согласны далеко не все авторы⁴⁰⁷. В частности, некоторые исследователи указывали на «динамичную природу» учредительных актов Сообществ, которая предполагает внесение изменений в договоры в зависимости от меняющихся обстоятельств, а также на тот факт, что договорами предусматривается разрешение всех спорных ситуаций с использованием установленных договорами процедур, что не предполагает возможность выхода из договоров⁴⁰⁸.

404 Athanassiou, Phoebus, 2009. "Withdrawal and expulsion from the EU and EMU: some reflections," Legal Working Paper Series 10, European Central Bank. P. -9-10.

405 Decision by the German Federal Constitutional Court on the Treaty on European Union (12 October 1993) (BVerfGE 89, 155 of 12 October 1993) // [Electronic source] – URL: https://www.cvce.eu/en/obj/decision_by_the_german_federal_constitutional_court_on_the_treaty_on_european_union_12_october_1993-en-dd190145-960f-4e32-a26a-179b206455e2.html (accessed: 01.09.2024).

406 Венская конвенция о праве международных договоров. Принята 23 мая 1969 года. // Официальный сайт ООН [Электронный ресурс]- URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения: 01.09.2024).

407 См. напр.: Athanassiou, Phoebus, 2009. "Withdrawal and expulsion from the EU and EMU: some reflections... P. – 14-16; Hill, J., 'The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal', 12 Georgia Journal of International and Comparative Law (1982), p. 335.

408 Hill, J., 'The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal' ... P. -353-354.

Неоднозначность вопроса о возможности выхода из состава ЕС порождала существенную правовую неопределенность, которая в случае намерения государства-члена покинуть Союз могла привести к негативным последствиям для всего интеграционного проекта, учитывая отсутствие четко прописанной в учредительных договорах процедуры выхода⁴⁰⁹. Необходимостью того, чтобы процедура выхода из состава ЕС, по аналогии с другими правотворческими процедурами, всецело регулировалось исключительно правом ЕС, было продиктовано закрепление данной процедуры на уровне учредительных договоров.

Первая попытка официально закрепить нормы, регулирующие процедуру выхода государства из состава ЕС, была предпринята в рамках Договора, устанавливающего Конституцию для Европы⁴¹⁰. Статья I-60 указанного договора закрепляла право государства-члена на добровольный выход из состава Союза. Поскольку Договор, устанавливающий Конституцию для Европы, в итоге так и не вступил в силу, норма о выходе из состава ЕС стала реально действовать уже после принятия и вступления в силу Лиссабонского договора.

В настоящее время, согласно п.1 ст. 50 ДЕС, любое государство-член может принять решение о выходе из состава Евросоюза, в соответствии со своими конституционными правилами. В случае принятия такого решения, намеревающееся выйти государство должно уведомить об этом Европейский совет (п.2 ст. 50 ДЕС). Евросовет устанавливает необходимые ориентиры, в соответствии с которыми Союз проводит переговоры и заключает с выходящим государством соглашение, которое определяет порядок его выхода, принимая во внимание будущие взаимоотношения данного государства и ЕС. Переговоры о заключении соглашения о выходе проводятся в соответствии с положениями п.3 ст. 218 ДФЕС, согласно которым Комиссия или Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности представляют рекомендации

⁴⁰⁹ Hillion C., *Leaving the European Union, the Union Way. A legal Analysis of Article 50 TEU* // *European Policy Analysis* 2016:8. P. – 7.

⁴¹⁰ Treaty establishing a Constitution for Europe // *Official Journal of the European Union*, C 310, 16 December 2004.

Совету, который принимает решение об открытии переговоров. Соглашение о выходе государства из состава ЕС от имени Союза заключает Совет, который постановляет квалифицированным большинством после одобрения Парламента.

При этом государство-член может покинуть ЕС и без соглашения. В таком случае учредительные договоры прекращают применяться к такому государству через два года с момента направления уведомления о выходе (п. 3 ст. 50 ДЕС). В случае успешного заключения соглашения о выходе учредительные договоры прекращают применяться к покидающему Союз государству со дня вступления в силу указанного соглашения. Срок в 2 года, отведенный на заключение соглашения о выходе, не является исчерпывающим и может быть пролонгирован Европейским советом с согласия намеревающегося выйти государства. Такое решение Евросовет принимает единогласно (п.3 ст. 50 ДЕС).

Представители покидающего Союз государства в Европейском совете и Совете не участвуют в обсуждении и принятии относящихся к нему решений указанных институтов, а квалифицированное большинство в Совете в таких случаях определяется в соответствии с пп.б п. 3 ст. 238 ДФЕС (не менее 72% членов Совета, представляющих участвующие государства-члены, в которых проживает не менее 65% населения этих государств) - п.4 ст. 50 ДЕС.

В п.5 ст. 50 ДЕС предусматривается, что, если вышедшее из состава Евросоюза государство захочет восстановить членство в Союзе и обратиться с соответствующей заявкой, указанная заявка будет рассматриваться на общих основаниях в соответствии с положениями ст. 49 ДЕС.

При этом Суд ЕС в своем Решении по делу С-621/18 констатировал возможность для государства-члена отозвать свое уведомление о намерении выйти из состава Союза. Таким правом государство-член обладает в силу своего суверенитета, в связи с чем решение об отзыве уведомления принимается

государством единолично: согласие других государств-членов и институтов ЕС для этого не требуется⁴¹¹.

В указанном Решении Суд ЕС также констатировал, что одной из ключевых целей ст. 50 ДЕС является установление процедуры, которая обеспечит выход государства из состава ЕС в упорядоченном виде (*in an orderly fashion*). Придание упорядоченности процессу выхода из состава ЕС и ликвидация правового пробела из-за отсутствия указанной процедуры в тестах учредительных договоров до Лиссабонской реформы стали главными причинами появления ст. 50 ДЕС.

Многие европейские авторы проводят аналогии между процедурами принятия новых членов и выхода из состава Союза, отмечая их комплексный характер, который не ограничивается лишь положениями, закрепленными в ДЕС. Указанные процедуры, в частности процедура выхода из состава ЕС, подчиняется определенным принципам, среди которых ряд авторов указывают, в том числе принцип демократичности, принцип уважения права Союза и принцип добрососедства⁴¹².

Принцип демократичности предполагает, что в основе решения о выходе государства из состава ЕС должна лежать соответствующая национальная конституционная процедура, являющаяся выражением воли народа этого государства – другие государства-члены и институты ЕС должны уважать выражение этой воли и не препятствовать осуществлению выхода такого государства из состава объединения. Так, после проведения в Великобритании референдума о выходе из состава ЕС, институты Союза и другие государства-члены заявили, что признают и уважают итоги волеизъявления британских граждан.⁴¹³

Принцип уважения права Союза предполагает, что процедура выхода должна регулироваться положениями учредительных договоров и иными

⁴¹¹ European Court of Justice, *Andy Wightman and others v. Secretary of State for Exiting the European Union*, case C-621/18, December 10 (2018). См. также Armstrong Kenneth “The right to revoke an EU withdrawal notification: putting the bullet back in the article 50 chamber?”. *The Cambridge Law Journal* 78, no 1 (2019):37.

⁴¹² Marco Evola. *Comparing the Practice of Accession to and Withdrawal from the European Union: Commonalities in Principles and Procedures?* // *European Papers*, Vol. 7, 2021, No 1, pp. 439-464.

⁴¹³ Marco Evola *Op. cit.* P. - 443.

нормами права ЕС. В период после направления уведомления о выходе и до окончательного выхода из состава объединения покидающее Союз государство обязано действовать в соответствии с ключевыми принципами права ЕС, включая принцип добросовестного сотрудничества (*sincere cooperation*), предусмотренный ст. 4 ДЕС.

Принцип добрососедства предполагает необходимость сохранения нормальных отношений в духе сотрудничества между выходящим государством, государствами-членами и Союзом в целом, недопущения создания угроз и рисков в сфере безопасности по причине выхода государства из состава ЕС. Применительно к выходу Великобритании, это касалось, в первую очередь положения дел в Северной Ирландии, на британо-ирландской границе. Необходимость нахождения компромисса с целью сохранения стабильности в приграничной зоне подчеркивалась, в частности в Резолюции Парламента 2017/2593 (RSP)⁴¹⁴, а также в ориентирах Евросовета относительно переговоров с Великобританией о выходе от апреля 2017 года⁴¹⁵.

Как видно из содержания ст. 50 ДЕС, ядром процедуры выхода, по аналогии с процедурой присоединения (ст. 49 ДЕС), является переговорный процесс и заключение соглашения о выходе. Отличие двух процедур заключается в том, что присоединение к ЕС невозможно без согласования всех необходимых условий в ходе переговоров, в то время как выход из объединения возможен и без соглашения, автоматически по истечении определенного в договоре двухлетнего периода.

Как и в рамках процедуры присоединения, в переговорном процессе о выходе из состава ЕС ключевую роль играют институты межгосударственного согласования: Евросовет и Совет. Евросовет устанавливает ключевые ориентиры и рамки переговорного процесса. Применительно к процедуре выхода

414 European Parliament resolution of 5 April 2017 on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union (2017/2593(RSP)) // [Electronic source] – URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0102_EN.html (accessed: 01.09.2024).

415 European Council (Art. 50) guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU // [Electronic source] – URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexite-guidelines/> (last accessed 01.09.2023).

Великобритании из состава ЕС Евросовет, в частности принимал вышеупомянутые ориентиры (2017 г.). Годом ранее в ходе неформальной встречи глав государств и правительств стран Евросоюза (июнь 2016 г.) был согласован общий подход ЕС и государств-членов к процессу выхода Великобритании из состава объединения⁴¹⁶.

Решение о начале переговоров по соглашению о выходе принимается Советом. Указанный орган также принимает решение о формировании рабочей группы по переговорам⁴¹⁷. Решение о начале переговоров принимается Советом на основе рекомендаций, подготовленных Комиссией⁴¹⁸, а также с учетом ориентиров Евросовета. Переговоры от лица ЕС проводит Комиссия, которая принимает во внимание как ориентиры Евросовета, так и руководствуется решениями Совета, содержащими так называемые «директивы»⁴¹⁹ для переговорной группы. В качестве примера можно привести приложение к решению Совета о начале переговоров по соглашению о выходе Великобритании из состава ЕС⁴²⁰. В указаниях Совета, в частности, были прописаны цель соглашения о выходе, его правовая природа и рамки. Таким образом, Комиссия как переговорщик от лица Союза по сути дела была существенно ограничена в свободе действий в рамках переговорного процесса, основные рамки которого были установлены государствами-членами по линии Евросовета и Совета. Комиссии была отведена фактически техническая функция⁴²¹.

⁴¹⁶ Informal meeting at 27 Brussels, 29 June 2016 Statement // [Electronic source] – URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/20462/sn00060-en16.pdf> (accessed: 01.09.2024).

⁴¹⁷ Council Decision (EU) 2017/900 of 22 May 2017 concerning the establishment of the ad hoc Working Party on Article 50 TEU chaired by the General Secretariat of the Council // OJ L 138, 25.5.2017, p. 138–139.

⁴¹⁸ Применительно к процедуре выхода Великобритании из ЕС: Recommendation for a COUNCIL DECISION supplementing the Council Decision of 22 May 2017 authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for an agreement setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union // [Electronic source] – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0830&qid=1694765931080> (accessed: 01.09.2024).

⁴¹⁹ В данном случае речь идет не о принятии Советом нормативного акта в виде директивы, а о приложении к решению, которое обычно носит указанное наименование.

⁴²⁰ Directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union // [Electronic source] – URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/en/pdf> (accessed: 01.09.2024).

⁴²¹ Marco Evola Op. cit. P. – 454-455.

Соглашение о выходе, применительно к кейсу Великобритании, содержало следующие основные положения⁴²²: статьи о правах физических лиц – граждан ЕС на территории Соединенного королевства и британских подданных на территории Союза; нормы, регулирующие переходный период; финансовые положения, касающиеся взаимных финансовых обязательств; положения, касающиеся вступления в силу и реализации соглашения, а также отдельные протоколы, касающиеся ситуации вокруг ирландской границы, военной базы Великобритании на Кипре и административной кооперации по вопросу Гибралтара.

В отличие от договора о присоединении нового государства к ЕС, подписываемого представителями всех государств-членов, но не институтов Союза, соглашение о выходе из состава ЕС, наоборот, подписываются институтами Союза и представителями покидающего объединения государства. Применительно к выходу Великобритании, сторонами соглашения являлись Европейский союз и Европейское сообщество по атомной энергии, с одной стороны, и Соединенное Королевство, с другой. Согласно решению Совета⁴²³, Председатели Евросовета и Комиссии были уполномочены подписать соглашение о выходе.

Как и в рамках процедуры присоединения, большую временную часть процедуры выхода составляют установление рамок переговоров и сами переговоры по соглашению о выходе. Основные положения ст. 50 ДЕС, согласно которым Совет принимает решение о заключении соглашения о выходе, постановляя квалифицированным большинством после одобрения Парламента, активируется уже на финальном этапе процедуры. Одобрение Парламентом происходит аналогично процедуре присоединения, а также соответствующей специальной законодательной процедуре.

⁴²² Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community 2019/C 384 I/01 // *OJ C 384I*, 12.11.2019, p. 1–177.

⁴²³ Council Decision (EU) 2019/274 of 11 January 2019 on the signing, on behalf of the European Union and of the European Atomic Energy Community, of the Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community // *OJ L 47I*, 19.2.2019, p. 1–2.

Таким образом, можно констатировать, что процедуры присоединения и выхода из состава Союза носят в целом сходный характер. В процедуре выхода также налицо превалирование политического фактора и расширенное участие государств-членов по линии Евросовета и Совета в формулировании принципов и подходов к заключению соглашения о выходе. По мнению некоторых авторов, Евросовет, применительно к данной процедуре, выступает в двойной роли: с одной стороны, как институт Союза, а, с другой, как конференция государств-членов⁴²⁴ (однако данная точка зрения разделяется не всеми исследователями⁴²⁵).

Что касается роли Парламента, то на начальных этапах процесса и в ходе переговоров по соглашению о выходе, его возможности влиять на ход процедуры достаточно ограничены. Тем не менее, Парламент также вправе издавать акты рекомендательного характера, заявляя о своей позиции касательно переговорного процесса. К примеру, в рамках процедуры выхода Великобритании Парламент принял Резолюцию о проведении переговоров⁴²⁶. В отличие от ориентиров Евросовета и решения Совета в данном документе, учитывая его рекомендательный характер используются «мягкие формулировки» при описании парламентского видения хода и рамок переговорного процесса. В частности, указывается, что Парламент надеется на соблюдение прав граждан Союза при выработке текста соглашения, призывает учитывать положения п.3 ст. 4 ДЕС о принципе добросовестной кооперации в рамках процедуры выхода, высказывает мнение о примерном содержании соглашения о выходе и т.д.

⁴²⁴ Marco Evola *Op. cit.* P. – 462.

⁴²⁵ См., напр., Hillion C. *Withdrawal Under Article 50 TEU: An Integration-Friendly Process* (April 4, 2018). *Common Market Law Review*. Vol. 55. pp. 29-56.

⁴²⁶ European Parliament resolution of 5 April 2017 on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union (2017/2593(RSP)) // [Electronic source] – URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0102_EN.html (accessed: 01.09.2024).

3.2.2. Процедуры вступления и прекращения членства государств в ЕАЭС

Процедура принятия в состав ЕАЭС новых государств-членов регулируется нормами учредительного договора, а также актов органов ЕАЭС, в первую очередь Высшего совета. С учетом относительно непродолжительного периода формирования евразийского интеграционного объединения (в сравнении с ЕС) ЕАЭС не может похвастаться столь значительной правовой базой, регулирующей процесс присоединения, как это имеет место в Евросоюзе. За всю историю существования к ЕАЭС официальной присоединились два государства: Армения и Киргизия. Тем не менее, с учетом перспектив развития ЕАЭС, нацеленности государств-членов на сопряжение евразийского экономического проекта с другими форматами торгово-экономического взаимодействия в Евразии (например, с китайской инициативой «Один пояс, один путь») неизбежно расширение и углубление кооперации Союза с третьими странами. Уже сейчас ЕАЭС заключил ряд торговых соглашений, в том числе с Сербией, Сингапуром, Вьетнамом, Ираном, КНР, ОАЭ и Монголией⁴²⁷. Переговоры о заключении аналогичных договоров ведутся с Египтом, Индией и Индонезией⁴²⁸. Безусловно, далеко не все эти страны в перспективе изъявляют желания присоединиться к ЕАЭС, однако такая возможность сохраняется, в особенности для республик постсоветского пространства. В учредительном договоре закреплена открытость Союза к приему новых членов, разделяющих цели и принципы функционирования ЕАЭС (п.1 ст. 108 Договора о ЕАЭС).

Процедура присоединения регулируется ст. 108 Договора о ЕАЭС, а также Порядком принятия в Евразийский экономический союз новых членов и прекращения членства в Евразийском экономическом союзе (далее Порядок

⁴²⁷ Торговые соглашения Евразийского экономического союза // Официальный сайт ЕЭК [Электронный ресурс] – URL: <https://eec.eaeunion.org/comission/department/dotp/torgovye-soglasheniya/> (Дата обращения: 01.10.2025).

⁴²⁸ Там же.

принятия новых членов), утвержденном решением Высшего совета № 25 от 16 октября 2015 года.

Процедура вступления запускается после направления государством, желающим присоединиться, официального обращения на имя председателя Высшего совета (п. 2 ст. 108 Договора о ЕАЭС). Поступившее обращение затем направляется председателем в ЕЭК, которая незамедлительно уведомляет о нем другие государства-члены (по дипломатическим каналам) – ст. 3 Порядка принятия новых членов. После получения обращения государства-участники Союза в течение 60 дней должны направить в ЕЭК свои позиции по вопросу о присоединении нового государства. После этого Высший совет принимает решение о предоставлении такому государству статуса кандидата на вступление в Союз (п. 3 ст. 108 Договора о ЕАЭС, ст. 5 Порядка принятия новых членов). Примечательно, что в отличие от Евросоюза в ЕАЭС статус кандидата на вступление закреплен на уровне норм первичного права. Решение о предоставлении кандидатского статуса принимается консенсусом. ЕЭК в письменной форме информирует обратившееся государство о принятом решении.

На основании решения Высшего совета о предоставлении кандидатского статуса формируется специальная рабочая группа, целью которой является изучение степени готовности государства-кандидата к принятию на себя обязательств, вытекающих из права ЕАЭС, и разработка соответствующей программы действий (п. 4 ст. 108 Договора о ЕАЭС). В рабочую группу входят представители государства-кандидата, государств-членов и органов Союза. Нормы права ЕАЭС не конкретизируют, представители каких органов ЕАЭС должны быть представлены в рабочей группе. С учетом того, что в данном органе должны состоять представители государств-членов, а Высший и Межправительственный советы, наряду с Советом ЕЭК также формируются из должностных лиц государств-членов, можно предположить, что под органами ЕАЭС нормы договора подразумевают, в первую очередь функционеров ЕЭК, которые согласно ст.34 Положения о ЕЭК (Приложение № 1 к Договору о ЕАЭС)

действуют в интересах Союза в целом и при осуществлении своих полномочий независимы от органов и должностных лиц государств-членов.

Рабочую группу возглавляет член Коллегии ЕЭК, а ее состав и руководитель утверждаются Советом ЕЭК (ст. 6 Порядка принятия новых членов). В соответствии со ст. 29 Положения о ЕЭК, Совет Комиссии принимает решение консенсусом. На заседания рабочей группы могут привлекаться представители заинтересованных органов власти и организаций как государств-членов, так и государства-кандидата (ст. 6 Порядка принятия новых членов). Данное положение представляется весьма актуальным, поскольку значительная часть экономической кооперации в интеграционном объединении проходит на уровне частных лиц (в первую очередь, юридических). Подключение к процессу консультаций представителей бизнеса должно обеспечить лучшую адаптацию хозяйствующих субъектов как государств-членов, так и государства-кандидата к работе в условиях расширения единой таможенной территории и общего рынка.

В рамках рабочей группы проводится изучение готовности страны-кандидата к принятию на себя обязательств, закрепленных в праве ЕАЭС, включая нормы международных договоров, разрабатываются программы действий по вступлению и осуществления мониторинга хода ее исполнения с составлением регулярных докладов для представления Совету ЕЭК и Высшему совету. Помимо этого, в обязанности рабочей группы входит также разработка проекта международного договора о вступлении государства-кандидата в ЕАЭС.

Программа действий по вступлению утверждается решением Высшего совета и предусматривает составление ряда документов (докладов), в соответствии со ст. 9 Порядка принятия новых членов:

- по оценке экономической эффективности и последствий расширения ЕАЭС;
- сравнительно-правовой анализ законодательства государства-кандидата на предмет его соответствия праву Союза;

- анализ функционирования объектов таможенной инфраструктуры государства-кандидата;
- анализ влияния норм международных договоров, заключенных государством-кандидатом с третьими странами (не членами ЕАЭС) на предмет их влияния на процесс таможенного администрирования в рамках Союза;
- перечень нормативных правовых актов государства-кандидата, подлежащих приведению в соответствии с нормами права ЕАЭС;
- анализ обязательств государства-кандидата перед третьими странами на предмет их соответствия праву Союза;
- результаты аудита систем санитарно-карантинного, ветеринарно-санитарного и карантинного фитосанитарного контроля на предмет их соответствия стандартам ЕАЭС.

Программа также содержит мероприятия, направленные на создание условий для исполнения государством-кандидатом обязательств, предусмотренных правом Союза. Данный этап процесса присоединения в целом схож с этапом проведения переговоров о присоединении государств к ЕС, где одной из ключевых целей также является инкорпорация норм права Евросоюза в национальную правовую систему государства-кандидата.

При этом конкретное наполнение мероприятий в рамках программы действий в актах ЕАЭС не прописано. Представляется, что данные мероприятия в целом можно соотнести с «Партнерствами по присоединению», заключаемыми с государствами, намеревающимися вступить в ЕС, которые содержат как перечень приоритетов и критериев, так и конкретные меры со стороны Евросоюза (в том числе выделение финансовых средств), направленные на оказание помощи государству-кандидату. В контексте подготовки государства к вступлению в ЕАЭС с целью большего сближения его хозяйственной системы с экономикой государств-членов целесообразным видится также заключение специального соглашения о расширенном экономическом сотрудничестве (возможен вариант заключения соглашения о свободной торговле). В ходе процесса присоединения к

ЕАЭС Армении и Киргизии данные республики подписывали меморандумы об углубленном взаимодействии⁴²⁹. Указанные соглашения предусматривали возможности присутствия должностных лиц государств-кандидатов на открытых заседаниях Высшего совета и ЕЭК. Государства-кандидаты также декларировали намерения соблюдать принципы, зафиксированные в документах, составляющих нормативно-правовую базу ТС и ЕЭП. При этом указанные меморандумы заключались не с ЕврАзЭС в целом, а с Евразийской экономической комиссией и не предусматривали конкретных мероприятий, направленных на углубление торгово-экономической кооперации и инкорпорации норм права ТС и ЕЭП в национальные законодательства государств-кандидатов. В этой связи представляется, что меморандумы об углубленном взаимодействии (в том виде, в котором они были подписаны Арменией и Киргизией) являются недостаточными для обеспечения надлежащей подготовки государства-кандидата к вступлению в ЕАЭС в контексте необходимости «синхронизации» его правовой системы и национальной экономики с правом Союза и актуальными условиями, сложившимися на общем рынке с учетом последовательного углубления интеграционных процессов и расширения блока норм, составляющих право ЕАЭС. На этапе заключения подобного рода подготовительного соглашения государство-кандидат должно начать приведение своего законодательства в соответствие с нормами права ЕАЭС. В качестве первого шага к интеграции в Союз можно рассматривать и уже заключенные соглашения о создании зон свободной торговли ЕАЭС с рядом государств, если впоследствии они пожелают вступить в организацию.

ЕЭК осуществляет мониторинг и координирует выполнение мероприятий, предусмотренных программой действий. На ежеквартальной основе ЕЭК информирует Высший совет о ходе реализации государством-кандидатом

⁴²⁹ Меморандум об углублении взаимодействия между ЕЭК и Кыргызской Республикой // Правовой портал ЕАЭС – [Электронный ресурс] – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0153994/ms_03062013 (дата обращения: 11.06.2024); Меморандум об углублении взаимодействия между ЕЭК и Республикой Армения // Правовой портал ЕАЭС – [Электронный ресурс] – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0054174/ms_07112013 (дата обращения: 11.06.2024).

программы. После выполнения всех предусмотренных программой этапов рабочая группа формирует итоговый доклад для представления Высшему совету (ст. 12 Порядка принятия новых членов). Параллельно с этим рабочая группа проводит согласование с государством-кандидатом текста договора о присоединении. На основании доклада рабочей группы и при наличии согласованного текста договора о присоединении Высший совет принимает решение о подписании с государством-кандидатом международного договора о вступлении в ЕАЭС (п. 6 ст. 108 Договора о ЕАЭС, ст. 12 Порядка принятия новых членов). Указанный международный договор подлежит ратификации государствами-членами ЕАЭС (п.6 ст. 108 Договора о ЕАЭС). Членство в Союзе приобретает государство-кандидат с даты, установленной в международном договоре о вступлении (ст. 13 Порядка принятия новых членов).

Схематично процедуру принятия новых членов в ЕАЭС можно представить следующим образом (см. Схема 1).



Схема 1. Алгоритм процедуры принятия новых членов в ЕАЭС.

В процедуре принятия новых членов, как и в других правотворческих процедурах в рамках ЕАЭС, доминирует межгосударственный метод регулирования и принцип иерархичности: ключевое решение принимается Высшим советом, в то время как деятельность ЕЭК носит вспомогательный и во многом технический характер. Тем не менее в рамках рассматриваемой процедуры имеется достаточно значительный потенциал для расширения влияния Евразийской экономической комиссии, которая обладает определенной автономией в контексте организации деятельности рабочей группы, возглавляемой членом Коллегии ЕЭК. Полномочия по выработке (в рамках рабочей группы) и осуществлению координации и мониторинга выполнения программы действий дает ЕЭК возможность сформировать и продвигать собственное видение процесса подготовки государства-кандидата к вступлению и ведению переговоров с ним. Представляется, что именно на данном этапе в условиях будущих потенциальных расширений ЕАЭС ЕЭК может начать формировать конкретные критерии и правила ведения переговорного процесса, а также механизма контроля за выполнением государством-кандидатом программы действий. Указанные нормы могут быть либо закреплены соответствующими актами ЕЭК, либо же сформироваться на основе реальной практики, со временем получив таким образом характер обычая. В случае реализации подобного подхода он будет в целом коррелировать с реалиями развития процедуры принятия новых членов в ЕС, которая, как уже было показано выше, также трансформировалась под влиянием сложившихся обычаев и политических норм.

Стоит отметить, что процедура принятия новых членов в ЕАЭС более детально прописана и закреплена на уровне актов первичного и вторичного права Союза по сравнению с аналогичной процедурой в ЕС. Вместе с тем необходимо учитывать, что процедура принятия новых членов в состав ЕС формировалась во многом под влиянием реальной практики расширения Евросоюза и претерпела немало дополнений, в том числе на уровне норм, закрепленных в учредительных договорах. Процедура принятия новых членов в ЕАЭС в реальности не

применялась в том виде, в котором она отражена в Договоре и актах вторичного права Союза. ЕАЭС пока не претерпел столько волн расширения, как ЕС, а процесс вступления в организацию Киргизии и Армении был формально запущен еще до заключения Договора и создания ЕАЭС. При этом указанные процедуры, безусловно, имели много общего.

Так, Армения заявила о намерении присоединиться к Таможенному союзу и Единому экономическому пространству в рамках ЕврАзЭС в сентябре 2013 года. В ноябре 2013 года был подписан меморандум об углублении взаимодействия Армении с ТС и ЕЭП, а также решением Высшего совета №49 создана специальная рабочая группа по вопросам присоединения, в рамках которой в декабре того же года была утверждена соответствующая «Дорожная карта», которая первоначально была утверждена Советом ЕЭК, а затем Высшим советом. Реализация «Дорожной карты» и переговоры о присоединении продолжались свыше 20 месяцев⁴³⁰. В итоге решение о присоединении было принято Высшим советом формально еще до подписания Договора о ЕАЭС. Договор о присоединении был подписан 10 октября 2014 года, вступил в силу 2 января 2015 года.

Киргизия заявила о намерении присоединиться к Таможенному союзу ЕврАзЭС в 2011 году. В соответствии с Решением Межгоссовета ЕврАзЭС №570 от 19 октября 2011 года была создана соответствующая рабочая группа. 31 мая 2013 года Киргизия подписала с Евразийской экономической комиссией меморандум об углубленном взаимодействии. Предварительные переговоры продолжались свыше 52 месяцев.⁴³¹ В рамках рабочей группы в октябре 2013 года был одобрен проект «дорожной карты» мероприятий по присоединению Киргизии к ТС. Стоит отметить, что согласование «дорожной карты» оказалось довольно затратным по времени процессом. Проект был представлен на одобрение Совета ЕЭК только по итогам проведения семи заседаний рабочей группы. Впоследствии по инициативе киргизской стороны в «дорожную карту»

⁴³⁰ Данные с официального сайта Евразийской экономической комиссии: <https://eec.eaeunion.org/>

⁴³¹ Там же.

вносился ряд изменений и дополнений. Итоговый вариант плана мероприятий по присоединению Киргизии к ТС был утвержден Решением Высшего Евразийского экономического совета №74 от 29 мая 2014 года. В октябре 2014 года Решением Высшего совета №75 была утверждена вторая «дорожная карта» по присоединению Киргизии к ЕЭП в контексте формирования ЕАЭС. Параллельно с этим по линии ЕЭК шла подготовка проекта договора о присоединении Киргизии к Договору о ЕАЭС. Протокол о присоединении Киргизии к ЕАЭС был подписан 8 мая 2015 года.

С учетом наличия в рамках ЕврАзЭС по сути дела разных уровней интеграции, представленных соответственно Таможенным союзом и Единым экономическим пространством, у государства-кандидата была возможность присоединиться к одному из них. Более долгий процесс присоединения Киргизии, по сравнению с Арменией, во многом связан с изначальным намерением Бишкека присоединиться лишь к ТС в рамках ЕврАзЭС и необходимостью дополнительных переговоров и формирования отдельной «дорожной карты» после принятия решения о присоединении к ЕЭП. В настоящее время в ЕАЭС не предусмотрен принцип «разноскоростной интеграции» на этапе присоединения. Государство-кандидат становится участником Договора в целом и должно в полной мере инкорпорировать в свое законодательство совокупность норм права Союза для обеспечения надлежащего функционирования национальной экономики в условиях формирующегося общего рынка и исключения негативных последствий для хозяйственных систем других государств-членов.

Стоит отметить, что относительно быстрое присоединение Армении и Киргизии было обусловлено, с одной стороны, достаточно тесной связью экономик этих государств с Россией, наличием общего советского наследия как в части, касающейся основных характеристик хозяйственных систем, так и в части правового регулирования. С другой стороны, присоединение Армении и Киргизии происходило параллельно с процессом углубления интеграции в рамках ЕврАзЭС. По сути дела, данные государства присоединились к объединению

одновременно с его трансформацией в ЕАЭС. В последующем по мере развития интеграционных процессов в рамках Союза, в первую очередь в части, касающейся формирования и полноценного функционирования общего рынка, новым государствам-кандидатам придется пройти более длинный путь для сопряжения национальных экономик с хозяйственной системой Союза. Это также потребует от них больших усилий в контексте адаптации национального законодательства ко все расширяющейся совокупности норм, составляющих право ЕАЭС.

Реализацию на практике действующей процедуры присоединения еще предстоит увидеть: не исключено, что в реальности она также будет модифицирована и дополнена. При этом уже сейчас можно констатировать, что в Порядке принятия новых членов, а также в статьях Договора о ЕАЭС не приводится конкретный перечень критериев, которым должно соответствовать государство-кандидат. В этой связи представляется целесообразным выработка такого перечня, который может быть утвержден на уровне Высшего совета. Публикация данного перечня позволит потенциальным кандидатам заранее оценить масштабы изменений, необходимых для вступления в Союз, облегчит им формирование переговорной позиции в ходе консультаций в рамках рабочей группы после подачи заявки на присоединение. Здесь возможно учитывать и опыт ЕС в контексте, в том числе Копенгагенских критериев, а также составляемых Комиссией ЕС рекомендаций по ключевым приоритетам для государства-кандидата.

Перспективным направлением для ЕЭК применительно к процедуре принятия новых членов может стать также более глубокая проработка и осмысление принципов функционирования Союза, в контексте положений п.1 ст. 108 Договора о ЕАЭС, где закреплена необходимость для государств-кандидатов разделять цели и принципы Союза. Основные принципы функционирования ЕАЭС закреплены в ст. 3 учредительного договора:

— уважение общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности;

— уважение особенностей политического устройства государств-членов;

— обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов Сторон;

— соблюдение принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции;

— функционирование таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов.

Безусловно, каждый из приведенных принципов может быть конкретизирован применительно к текущему этапу развития интеграционного проекта, а также в контексте переговоров о присоединении с конкретным государством-кандидатом.

Таким образом, процедура принятия новых членов в состав ЕАЭС в перспективе может стать инструментом повышения значимости ЕЭК и расширения сферы применения координационного принципа в системе принятия решений в рамках Союза.

Что касается прекращения членства в ЕАЭС, то, в соответствии со п. 1 ст. 118 Договора любое государство-член имеет право выхода из Договора и организации соответственно. Процедура прекращения членства в Союзе регулируется нормами Договора (ст. 118), а также положениями Порядка принятия в Евразийский экономический союз новых членов и прекращения членства в Евразийском экономическом союзе.

В случае намерения прекратить членство в Союзе государство-участник должно направить депозитарию Договора ЕАЭС (коим является ЕЭК в силу положений ст. 118 Договора) письменное уведомление. Уведомление направляется по дипломатическим каналам. С момента получения Евразийской экономической комиссией указанного уведомления начинается 12-месячный

период, по истечении которого действие Договора в отношении соответствующего государства прекращается. Указанный срок соответствует международной практике, принятой в ряде других международных организаций⁴³². Так, ст. 64 Лагосского соглашения⁴³³, регулирующая право выхода государств из Экономического сообщества стран Западной Африки (ЭКОВАС), предусматривает, что: «Какое-либо государство, желающее покинуть организацию, сообщает об этом письменно исполнительному секретарю. Срок действия данного заявления один год. Если в течение года государство не изменит своего решения о выходе из организации, то по истечении года оно прекращает свое членство в организации. В любом случае в течение указанного года государство-член, обратившееся с просьбой о выходе, соблюдает положения договора и остается верным выполнению вытекающих из него обязательств». Положение о 12-месячном периоде, предшествующем выходу государства из международного договора, содержится и в п.2 ст. 56 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года.

В то же время, рассуждая о сроках выхода из организации региональной экономической интеграции, необходимо учитывать, что пребывание в ней государства предполагает встраивание его в единый внутренний рынок, в рамках которого торгово-экономические, инвестиционные и иные связи между участниками являются более прочными по сравнению с третьими странами. Выход государства из подобного рода организации закономерным образом ведет к разрыву указанных связей, что диктует необходимость перестройки экономик всех государств-членов, а также, возможно, и адаптации норм организации в целом. Быстрый разрыв кооперационных связей может привести к серьезным экономическим последствиям. В этой связи целесообразным представляется установление определенного адаптационного периода, когда для государства,

⁴³² Хэ Минцзюнь К вопросу о праве выхода государства из международной организации // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2010. №6. С. 93-101.

⁴³³ Цит. по Хэ Минцзюнь К вопросу о праве выхода государства из международной организации...С. – 94.

намеревающегося выйти из Договора, или уже после выхода из него отдельные положения Договора, касающиеся, к примеру, функционирования общего рынка или единого таможенного пространства, продолжали бы действовать какое-то время. Точный период мог бы определяться решением руководящих органов организации, Высшего совета применительно к ЕАЭС, с учетом мнения профильных экспертов-экономистов. Предварительную работу по анализу данного вопроса могла бы взять на себя ЕЭК.

Государство, намеревающееся выйти из Договора, обязано урегулировать финансовые обязательства, возникшие в результате участия в Договоре. Данная обязанность сохраняется даже в случае выхода государства из Договора (по истечении 12-месячного периода) вплоть до полного урегулирования всех финансовых обязательств. Решение о запуске процесса урегулирования обязательств принимается Высшим советом.

После получения уведомления государства о намерении выйти из Союза ЕЭК в течение трех рабочих дней информирует о получении данного уведомления государства-члены, а также государства, международные организациями и международные интеграционные объединения, являющиеся участниками международных договоров Союза с третьей стороной (ст.16 Порядка).

Согласно п.4 ст. 118 Договора о ЕАЭС, выход государства из Договора автоматически прекращает членство данного государства в Союзе, а также автоматически приводит к выходу из международных договоров в рамках ЕАЭС. Выход государства из Договора производится автоматически по истечении 12-месячного периода после получения ЕЭК соответствующего уведомления. Таким образом, можно констатировать, что сама процедура выхода государства из ЕАЭС фактически сводится лишь к направлению соответствующего уведомления и истечению 12-месячного периода. Акты, принимаемые органами Союза, в частности Высшим советом, в связи с урегулированием финансовых обязательств такого государства, напрямую не затрагивают сам факт выхода государства из Союза. При этом в течение 12-месячного периода, в случае если государство

решит возобновить свое участие в Договоре и организации соответственно, оно может отозвать свое уведомление, направив в ЕЭК соответствующую информацию в письменном виде. Отзыв уведомления о выходе передается ЕЭК по дипломатическим каналам (п.22 Порядка). В этом случае Евразийская экономическая комиссия в течение трех рабочих дней с даты получения сведений об отзыве уведомления о выходе сообщает об этом государствам-членам Союза, а также государствам, международным организациям и международным интеграционным объединениям, являющимся участниками международных договоров Союза с третьей стороной.

После направления государством-членом уведомления о выходе из Договора полномочия членом Коллегии ЕЭК, судей Суда ЕАЭС, а также трудовые договоры иных должностных лиц органов ЕАЭС, которые являются гражданами выходящего государства, прекращаются с даты прекращения членства данного государства в Союзе (за исключением случаев, когда срок действия указанных трудовых договоров истекает раньше срока выхода государства из ЕАЭС) – п. 19 Порядка. Государство, намеревающееся покинуть ЕАЭС, может отозвать членом Коллегии ЕЭК и судей Суда ЕАЭС раньше срока выхода из Договора путем направления соответствующего уведомления.

С даты направления уведомления о выходе государство-член теряет право участия в принятии органами ЕАЭС актов, которые затрагивают вопросы функционирования объединения после завершения процедуры выхода указанного государства (пп. а п. 17 Порядка). При этом такое государство вправе участвовать в принятии актов, которые непосредственно касаются его самого до окончания 12-месячного периода, однако это не является обязательным для государства, и оно может в принципе отказаться от участия в правотворческой деятельности органов Союза (пп. б и в п. 17 Порядка соответственно). В последнем случае все акты в органах Союза принимаются без участия покидающего Союз государства, и действие данных актов на такое государство не распространяется. Однако в случае, если выходящее государство намерено воспользоваться правом участия в

принятии актов, непосредственно затрагивающих его интересы, то формат участия указанного государства в принятии соответствующих решений органами ЕАЭС определяется Высшим советом в соответствии со ст. 13 Договора о ЕАЭС (абзац 2 п. 18 Порядка). Такое решение Высший совет должен принять не позднее трех месяцев с даты получения ЕЭК уведомления о выходе. Ст. 13 Договора о ЕАЭС предусматривает, что решения Высшего совета принимаются консенсусом, при этом решения, касающиеся процедуры выхода государства из состава Союза принимаются по принципу «консенсус минус голос государства-члена, направившего уведомление о выходе из объединения».

Таким образом, можно констатировать, что условия участия государства, намеревающегося выйти из ЕАЭС, в принятии актов, касающихся обеспечения указанной процедуры, являются достаточно неблагоприятными для такого государства. Учитывая ограниченный срок (12 месяцев), отведенный указанному государству на возможность согласования всех аспектов выхода, включая финансовые обязательства (поскольку по истечении указанного периода такое государство в принципе теряет возможность формально влиять на принятие решения органами ЕАЭС), Высший совет, затягивая принятие решение о формате участия государства в деятельности органов ЕАЭС, может сократить указанный срок еще на три месяца. Учитывая, что одной из целей Союза является формирование единого рынка, предполагающего высокую степень взаимосвязи экономик государств-членов, выход государства из ЕАЭС и разрыв указанных связей является не только негативным фактором для хозяйственных систем государств Союза и выходящего государства, но и, безусловно, потребует надлежащего правового оформления, которое может занять длительное время. В таких условиях предусмотренный в Договоре о ЕАЭС 12-месячный срок, по истечении которого следует автоматический выход государства из состава объединения, независимо от того, урегулированы ли его обязательства и иные вопросы, связанные с выходом, представляется недостаточным, учитывая потенциальную ограниченность влияния такого государства на принятие

консенсусных решений органами ЕАЭС. На практике это может привести к тому, что обязательства государства не будут формально урегулированы в рамках Союза в указанный период и в последующем такому государству необходимо будет начинать новый трек переговоров с ЕАЭС и/или его членами на двусторонней или многосторонней основе. Подобная ситуация может привести к возникновению определенных дисбалансов и иных трудностей как в рамках единого рынка ЕАЭС, так и в экономике покинувшего Союз государства. Установленный учредительными договорами ЕС двухлетний период, после которого происходит автоматический выход государства из состава объединения (без подписания соглашения о выходе), представляется более оптимальным.

3.4. Процедуры заключения международных договоров с иными субъектами международного права

3.4.1. Процедура заключения международных соглашений ЕС с третьими сторонами

Европейский союз как объединение, наделенное международной правосубъектностью, в соответствии со ст. 47 ДЕС, способен заключать международные договоры с третьими странами и международными организациями. В соответствии с п.1 ст. 216 ДФЕС⁴³⁴, «Союз может заключать соглашения с одной или несколькими третьими странами или международными организациями, когда это предусматривают Договоры, а также в тех случаях, когда заключение соглашения либо является необходимым для достижения в рамках политики Союза одной из целей, указанных Договорами, либо предусмотрено в юридически обязательном акте Союза, либо способно затрагивать общие правила или изменять их действие». П.2 ст. 216 ДФЕС

⁴³⁴ Текст ст. 216 приведен в переводе Четверикова А.О. [Электронный ресурс] – URL: eulaw.ru/treaties/teu/ (дата последнего обращения 23.08.2024).

закрепляет принцип обязательной силы подобного рода соглашений как для институтов ЕС, так и для государств-членов.

ДФЕС закрепляет ряд сфер, в которых ЕС явно наделен компетенцией по заключению международных соглашений, включая:

- п.3 ст. 79 – в сфере миграционной политики и вопросов, касающихся реадмиссии;
- ст. 186 – по вопросам сотрудничества в сфере науки и технологий;
- п.4 ст. 191 – природоохранная политика;
- ст. 207 – общая торговая политика;
- п. 2 ст. 209 – сотрудничество в целях развития;
- п. 2 ст. 212 – экономическое, финансовое и техническое сотрудничество с третьими странами;
- п.4 ст. 214 – гуманитарная помощь;
- ст. 217 – заключение соглашений об ассоциации;
- п.1 и 3 ст. 219 – в отношении вопросов, связанных с функционирование валютного союза.

Ряд статей ДФЕС прямо не указывают на возможность Союза заключать международные договоры, но при этом затрагивают вопросы развития взаимодействия с третьими странами и профильными международными организациями по ряду направлений, что может подразумевать, в том числе и заключение с ними соглашений⁴³⁵:

- п.3 ст. 165 – в сферах образования и спорта;
- п.3 ст. 166 – по вопросам профессионального обучения;
- п.3 ст. 167 – в сфере культуры;
- п.3 ст. 168 – в сфере общественного здоровья;
- п.3 ст. 171 – по вопросам развития транс-европейских сетей.

При этом, по мнению ряда представителей европейской доктрины, перечень статей ДФЕС с указанием на возможность заключения Союзом международных

⁴³⁵ P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford University Press, 2011, 644 p. P. – 122.

соглашений не ограничивает ЕС в возможности заключения договоров и в других сферах, безотносительно объема компетенций, которыми он наделен в каждой из них⁴³⁶. Данное мнение разделяют и институты Союза, в частности, ссылка на него размещена в соответствующем материале на официальном сайте Парламента⁴³⁷.

В тех случаях, когда компетенции ЕС полностью не покрывают ту или иную сферу взаимодействия с третьими странами и международными организациями, заключаются так называемые «смешанные соглашения» (mixed agreements)⁴³⁸ от имени ЕС и его государств-членов, учитывая принцип наделения компетенциями, закрепленные в п.2 ст.5 ДЕС, согласно которому «любая компетенция, не предоставленная Союзу в Договорах, принадлежит государствам-членам». Понятие «смешанности» (mixity) применительно к соглашениям с третьими странами и международными организациями впервые было сформулировано Судом ЕС при рассмотрении дела Kramer⁴³⁹. Суд пришел к выводу, что компетенции Сообществ на тот момент не в полной мере охватывали сферу охраны рыбных ресурсов, в связи с чем государства-члены уполномочены, совместно с органами Сообщества, использовать все юридические и политические меры для поддержания участия Сообщества в Конвенции о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана⁴⁴⁰.

Что касается того, что понимать под международным соглашением, ДФЕС не конкретизирует данное понятие. Для уяснения указанного аспекта целесообразно обратиться к практике Суда ЕС, который трактует ст. 218 ДФЕС максимально широко, рассматривая под указанными в ней соглашениями любую

⁴³⁶ P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford University Press, 2011, 644 p. P. – 123.

⁴³⁷ Rafał Mańko *The European Parliament's role in concluding international agreements // Members' Research Service* (2024) [Electronic Source] – URL: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762341/EPRS_BRI\(2024\)762341_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762341/EPRS_BRI(2024)762341_EN.pdf) (accessed: 01.09.2024). 12 p. P. – 2.

⁴³⁸ J. Heliskoski, 'Mixed Agreements: The EU Law Fundamentals', in R. Schütze and T. Tridimas (eds), *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order*, Vol. I, Oxford University Press, 2018, p. 1176.

⁴³⁹ C-3/76 - Cornelis Kramer and Others // ECLI:EU:C:1976:114.

⁴⁴⁰ Цит. по: Трубачева К. И. Смешанные соглашения как юридическая основа политики добрососедства Европейского Союза // *Актуальные проблемы российского права*. 2010. №3. С. 396-403. С. – 398.

договоренность, носящую обязательный характер, достигнутую субъектами международного права, независимо от ее формы⁴⁴¹.

Международные договоры с третьими странами и международными организациями входят в право ЕС. Данной позиции придерживается Суд ЕС, который в ряде дел, включая дело *Haegeman* 1974 г.⁴⁴² и *Kupferberg* 1982 г.⁴⁴³, указал, что подобные договоры являются составной частью права Сообщества, причем их нормы могут обладать качеством прямого действия в правовом порядке объединения. В деле *Eddline El-Yassini* 1999 г.⁴⁴⁴ Суд подчеркнул, что нормы международного договора, не предполагающие принятие имплементирующего акта, могут иметь прямой эффект, то есть порождать права и обязанности не только для Союза и его государств-членов, но и для частных лиц.

Тем не менее, международные договоры как источники права ЕС обладают также определенной спецификой: в частности, их толкование осуществляется в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров⁴⁴⁵. Согласно позиции Суда ЕС в вышеприведенном деле *Kupferberg* толкование норм международного договора может отличаться от толкования норм учредительных договоров.

В соответствии с позицией Суда ЕС в иерархии источников права международные договоры занимают более высокое положение в сравнении с актами вторичного права, принимаемыми институтами ЕС⁴⁴⁶, но в то же время не имеют приоритета перед источниками первичного права Союза, включая учредительные договоры и Хартию об основных правах⁴⁴⁷.

⁴⁴¹ См.: Opinion of the Court of 11 November 1975 given pursuant to Article 228 of the EEC Treaty. - Avis 1/75. // European Court Reports 1975 -01355.

⁴⁴² C-181/73 - *Haegemann v Belgian State* // ECLI:EU:C:1974:41.

⁴⁴³ C-104/81 *Hauptzollamt Mainz v Kupferberg* // ECR 1982, 3641.

⁴⁴⁴ C-416/96 - *Eddline El-Yassini* // ECLI:EU:C:1999:107.

⁴⁴⁵ Лифшиц, И. М. Некоторые аспекты взаимодействия международного финансового права и права Европейского союза // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. №2. С. 5-13. С. – 8.

⁴⁴⁶ Case C-308/06, *Intertanko* // European Court Reports 2008 I-04057.

⁴⁴⁷ Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P. *Kadi* // EUR-Lex - 62005CJ0402 – EN [Electronic Source] – URL: eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0402 (accessed: 01.09.2024).

Процедура заключения международных соглашений с третьими странами и международными организациями в настоящий момент регулируется ст. 218 ДФЕС. При этом необходимо отметить, что, в соответствии с позицией Суда ЕС, действие данной статьи распространяется исключительно на заключение юридически обязательных соглашений и не затрагивает вопросы заключения соглашений, не имеющих обязательной силы⁴⁴⁸.

Лиссабонский договор внес значительные изменения в процедуру заключения договоров ЕС с третьими странами и международными организациями. Ранее указанная процедура регулировалась ст. 300 Договора об учреждении Европейского сообщества, в соответствии с которой решение о заключении подобных соглашений принималось Советом (голосовавшим квалифицированным большинством либо единогласно в зависимости от затрагиваемых в договоре вопросов) по предложению Комиссии. Парламент информировался о принимаемых решениях. В ряде случаев, предусмотренных п.3 указанной статьи, Совет принимал решение после консультации либо получения одобрения от Парламента в отведенный временной интервал.

В соответствии с актуальной редакцией ст. 218 ДФЕС рекомендации по открытию переговоров Совету направляет Комиссия либо Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности – в случаях, когда намеченное соглашения исключительно или полностью относится к сфере общей внешней политики и политики безопасности ЕС. После получения соответствующих рекомендаций Совет принимает решение об открытии переговоров и, в зависимости от предмета будущего соглашения, назначает представителя Союза на переговорах либо главу переговорной группы. В доктрине права ЕС сложилось устойчивое мнение относительно того, что решение о запуске переговоров не может быть принято Советом самостоятельно, до получения рекомендации Комиссии⁴⁴⁹. Рекомендация Комиссии, как правило,

⁴⁴⁸ См., напр.: Case C-233/02 France v Commission // ECLI:EU:C:2004:173; Case C-660/13 Council v Commission // ECLI:EU:C:2016:616.

⁴⁴⁹ Paolo Bruno Navigating Art. 218 TFEU: Third States' Accession to International Conventions and the Position of the EU in this Respect // European Papers Vol.7, 2022 PP. 333-343. P. – 337.

содержит пояснительную записку относительно затрагиваемых будущим соглашением сфер деятельности Союза в корреляции с компетенциями ЕС, а также подход к ведению переговоров⁴⁵⁰.

Совет контролирует ход переговорного процесса, в том числе за счет направления представителю Союза на переговорах или руководителю переговорной группы специальных директив, а также за счет создания специального комитета, в консультации с которым должны вестись переговоры (п.4 ст. 218 ДФЕС). Указанный комитет состоит из представителей государств-членов, включая государственных служащих профильных министерств, а также национальных экспертов, назначаемых по решению Совета⁴⁵¹. Таким образом в рамках переговорного процесса де-факто функционирует «два трека», один из которых (основной) курируется Комиссией, олицетворяющей наднациональное начало и действующей в интересах Союза в целом. Второй трек осуществляется с участием представителей государств-членов в рамках специального комитета, которые, хоть и не вправе напрямую вмешиваться в ход переговорного процесса, тем не менее играют важную роль, давая переговорной группе соответствующие рекомендации и в ряде случаев способны выступать в качестве посредников/медиаторов в ходе переговоров с третьими странами⁴⁵².

По рекомендации представителя Союза на переговорах Совет (после получения одобрения или в ряде случаев после консультации с Парламентом, кроме случаев, когда соглашения относятся исключительно или преимущественно к сфере ОВПБ) санкционирует подписание соглашения, а при необходимости может также принять решение о его временном применении до официального вступления в силу (п.5 ст. 218 ДФЕС).

На практике лицом, уполномоченным подписывать соглашение, выступает один из членов Комиссии, в чью зону ответственности входит сфера общественных отношений, затрагиваемая положениями данного соглашения,

⁴⁵⁰ Paolo Bruno Op. cit. P. – 337.

⁴⁵¹ Blerina Muskaj The Role of the European Union and the Procedure of Conclusion of International Agreements after the Lisbon Treaty // European Journal of Multidisciplinary Studies Vol.9 (1) 2024. PP. 1-10. P. – 5.

⁴⁵² Blerina Muskaj Op. cit. P. – 5.

либо представитель председательствующего в Совете государства в ранге министра⁴⁵³. В случае, если соглашение исключительно или преимущественно затрагивает сферу общей внешней политики и политики безопасности, подписантом от лица ЕС (как и переговорщиком) выступает Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности.

Существенной новацией Лиссабонского договора стало увеличение роли Парламента в ходе рассматриваемой процедуры. В первую очередь, Парламент должен незамедлительно информироваться по всем вопросам, связанным с процедурой заключения международного договора на всех стадиях (п.10 ст. 218 ДФЕС), начиная с момента направления Комиссией рекомендации Совета о начале переговорного процесса. Обязательность информирования сохраняется даже в тех случаях, когда, согласно нормам ДФЕС Парламент в принципе никак не задействован в самой процедуре, что было подтверждено в решении Суда ЕС⁴⁵⁴. Подобная мера была обоснована Судом, в том числе через необходимость обеспечения «демократического контроля» за действиями Союза в сфере внешних сношений (Case C-658/11 пар. 79). Дальнейшее развитие положения об обязательном информировании Парламента получили в Рамочном соглашении о взаимоотношениях между Европейским Парламентом и Европейской Комиссией 2010 г.: п. 23 предусматривает доведение до сведения Парламента в том числе положений, содержащихся в директивах по ведению переговорного процесса.

В соответствии с нормами ДФЕС, Парламент не имеет формальных полномочий на этапе принятия решения о запуске переговоров, а также в ходе разработки и принятия соответствующих директив. Вместе с тем, п. 25 Рамочного соглашения о взаимоотношениях между Европейским Парламентом и Европейской Комиссией 2010 г. предусматривает возможность участия Парламента в переговорном процессе в роли наблюдателя. По запросу Парламента Комиссия должна включить представителей указанного института в состав переговорной группы в качестве наблюдателей. Мониторинг

⁴⁵³ Blerina Muskaj Op. cit. P. – 6.

⁴⁵⁴ Case C-658/11 European Parliament v Council of the European Union // ECLI:EU:C:2014:2025.

переговорного процесса регулируется также Внутренним регламентом Парламента, в соответствии с которым перед комитетом по правовым вопросам может быть поставлена задача по изучению достаточной обоснованности правовой базы для открытия и ведения переговоров. В случае, если указанный комитет посчитает таковую базу недостаточной или некорректно избранной, он может запросить проведение межинституциональных консультаций с представителями Совета и Комиссии (на основании п. 25 Межинституционального соглашения по улучшению законотворческого процесса 2016 года), по итогам которых Парламент может рекомендовать Совету отказаться от открытия переговоров.

Рекомендации по вопросу начала переговорного процесса принимаются Парламентом на основании п.4 ст. 117 Внутреннего регламента. Они могут направляться Совету, Комиссии и Верховному представителю по иностранным делам и политике безопасности. Примером подобного рода документа может служить рекомендация от 22 ноября 2023 года по вопросу переговорного процесса с Мавританией по поводу заключения соглашения, касающегося оперативной деятельности Европейского агентства пограничной и береговой охраны (Frontex) на территории Исламской республики⁴⁵⁵.

П.6 ст. 218ДФЕС предусматривает процедуру одобрения Парламентом заключения международного договора ЕС с третьей страной или международной организацией. Указанная процедура применяется при заключении следующих типов соглашений:

- соглашения об ассоциации;
- соглашение о присоединении Союза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод;
- соглашения, которые при организации процедур сотрудничества учреждают особый институциональный механизм;

⁴⁵⁵ European Parliament recommendation of 22 November 2023 concerning negotiations on a status agreement between the European Union and the Islamic Republic of Mauritania on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in the Islamic Republic of Mauritania (2023/2087(INI) // [Electronic source] – URL: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0428_EN.html (accessed: 01.09.2024).

- соглашения, имеющие значительные бюджетные последствия для Союза;
- соглашения, распространяющие действие на сферы, в отношении которых применяется обычная законодательная процедура или специальная законодательная процедура, когда требуется одобрение Европейского парламента.

Предоставление одобрения в данном случае принципиально ничем не отличается от аналогичного вида специальной законодательной процедуры. Исключением является ситуация неотложной необходимости, когда Совет и Парламент могут согласовать конкретный срок для подачи одобрения. В случае, если одобрение не поступит в данный временной интервал, оно будет считаться полученным по умолчанию.

Важной новеллой стало распространение процедуры парламентского одобрения на соглашения в сферах, по которым внутренние акты Союза принимаются по обычной законодательной процедуре либо по специальной законодательной процедуре (где также предусмотрено одобрения Парламента). В своем решении по делу С-658/11 (пар. 56) Суд ЕС подчеркнул, что п.6 ст. 218 ДФЕС устанавливает определенную «симметрию» между процедурами по принятию актов вторичного права Союза и процедурой заключения международных соглашений с целью надления Парламента и Совета одинаковыми правами применительно к регулированию определенных сфер общественных отношений, а также исходя из необходимости поддержания закрепленного в учредительных договорах межинституционального баланса.

При заключении международных договоров, не относящихся преимущественно или полностью к сфере ОВПБ, и в отношении которых не предусмотрена процедура одобрения, применяется процедура консультации, аналогичная одноименной специальной законодательной процедуре. В ее рамках Парламент не может блокировать решение Совета, направляя заключение, носящее рекомендательный характер.

Что касается голосования в Совете, то, в соответствии с п.8 ст. 218 ДФЕС, за исключением случаев, когда международный договор затрагивает сферы, в которых принятие актов вторичного права Союза предполагает единогласие, решение принимается квалифицированным большинством.

В ходе процедуры заключения международных соглашений п.11 ст. 218 ДФЕС предусмотрена возможность для Парламента, Совета, Комиссии, а также государств-членов обратиться в Суд ЕС с запросом о соответствии намеченного соглашения нормам права ЕС, включая вопрос о наличии у институтов ЕС компетенций и полномочий по его заключению. В случае отрицательного заключения Суда международный договор Союза не может вступить в силу, если только в него не будут внесены изменения, или же не будет произведен пересмотр учредительных договоров ЕС. Данная норма официально вводит Суд в разряд активных участников правотворческого процесса в рамках конкретной правотворческой процедуры. Участие Суда, тем не менее, ограничено: он не может подвергать оценке проекты международных соглашений по собственной инициативе и должен действовать исключительно по запросу. Объем полномочий Суда при рассмотрении поступившего запроса сводится к: оценке соответствия положений договора нормам учредительных договоров ЕС; проверке наличия у ЕС компетенций для присоединения к договору; оценке соблюдения положений, касающихся процедуры заключения договора⁴⁵⁶.

Ст. 218 ДФЕС не устанавливает сроков направления Суду запроса, однако исходя из употребленного в п.11 ст. 218 ДФЕС выражения «намеченного соглашения» можно сделать вывод о том, что его направления возможно только в период до его подписания.

В своем мнении по вопросу о присоединении ЕС к ЕКПЧ⁴⁵⁷ Суд указал на то, что для проведения оценки соответствия положений международного договора праву ЕС, он должен обладать необходимой и достаточной

⁴⁵⁶ F. Erlbacher, 'Article 218 TFEU', in M. Kellerbauer et al. (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2019, p. 2463. P. - 1671.

⁴⁵⁷ Opinion of the Court (Full Court) of 18 December 2014 // ECLI:EU:C:2014:2454.

информацией относительно содержания указанного соглашения. В этой связи соответствующее решение Суда может быть запрошено с момента, когда таковое содержание четко определено, и до момента вступления соглашения в законную силу⁴⁵⁸.

Применительно к уже вступившим в силу международным договорам Союза может быть применена процедура аннулирования, предусмотренная ст. 263 ДФЕС, в соответствии с которой «Суд контролирует правомерность законодательных актов, актов Совета, Комиссии и Европейского центрального банка, кроме рекомендаций и заключений, а также актов Европейского парламента и Европейского совета, направленных на создание правовых последствий в отношении третьих лиц». В этой связи применительно к международным соглашениям речь идет не об аннулировании самого договора, но об отмене Судом акта Совета, ратифицирующего данный договор⁴⁵⁹.

При этом не все представители европейской правовой доктрины согласны с возможностью аннулирования Судом международного договора ЕС⁴⁶⁰. Указывается, в частности, что аннулирование Судом ратификационного акта Совета имеет непосредственный юридический эффект исключительно в рамках правовой системы Союза и не может быть экстраполировано на права и обязанности ЕС по отношению к третьей стороне в соответствии с нормами международного права⁴⁶¹.

Помимо аннулирования, применение международного договора ЕС с третьими странами и международными организациями может быть приостановлено по решению Совета, в соответствии с положениями п.9 ст. 218 ДФЕС. Совет принимает решение по предложению Комиссии либо Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности.

Подводя итог рассмотрению договорных правотворческих процедур в ЕС, можно констатировать, что по мере углубления интеграционных процессов они

⁴⁵⁸ F. Erlbacher Op. cit. P. – 1671.

⁴⁵⁹ Rafał Mańko P. 10-11.

⁴⁶⁰ Ibid. P. -11.

⁴⁶¹ Rafał Mańko P. -11.

приобрели характер комплексных процедур, подразумевающих не только заключение/внесение изменений или отмену международного договора, но и издание актов вторичного права Союза, в рамках которого предполагается активное участие всех ключевых институтов, включая Комиссию и Парламент. Важную роль в конституировании указанных процедур сыграл Суд ЕС, который в своих решениях стремился к усилению наднациональной составляющей регулирования путем выстраивания межинституционального баланса во многом аналогичного тому, что имеет место в рамках обычной и ряда разновидностей специальной законодательной процедуры.

В праве ЕС усматривается отдельная совокупность принципов и норм, регулирующих принятие как законодательных, так и незаконодательных актов, то есть, по сути дела, всех типов актов, составляющих вторичное право ЕС. Какое же место указанная совокупность занимает в общей системе права Евросоюза? Стоит отметить, что единой устоявшейся классификации системы права ЕС в отечественной науке на сегодняшний день не выработано. Так, профессор С.Ю. Кашкин приводит пример функционального подхода к построению системы права ЕС, отталкиваясь от социального назначения норм при учете предмета правового регулирования⁴⁶². В соответствии с данным подходом в системе права ЕС выделяют институциональное (регулирует порядок формирования и функционирования институтов ЕС) и материальное (регулирует отношения, связанные с реализацией целей Союза) право. Материальное право подразделяется, в свою очередь, на право экономической интеграции (регулируются общественные отношения, связанные с функционированием общего рынка) и право общих политик.

В соответствии с предметным подходом нормы права ЕС дифференцируются, исходя из предмета правового регулирования: выделяют

⁴⁶² Кашкин, С. Ю. Право Европейского союза : учебник для вузов / С. Ю. Кашкин, П. А. Калинин, А. О. Четвериков ; под редакцией С. Ю. Кашкина. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 386 с. С. — 98.

конституционное, административное, таможенное, гражданское, экологическое право ЕС и другие отрасли⁴⁶³.

Другие авторы, в частности профессор А.Я. Капустин, выделяют в системе права ЕС такие институты, как право внутреннего рынка, право таможенного союза, конкурентное право, право институтов ЕС, бюджетное право и др.⁴⁶⁴.

Помимо предметного и функционального подходов, профессор А.Х. Абашидзе выделяет также и структурный подход к конструированию системы права ЕС, согласно которому оно подразделяется на несколько блоков (сфер сотрудничества): общее право ЕС, ОВПБ, пространство свободы, безопасности и правосудия, нормы, определяющие основы правового положения личности⁴⁶⁵.

В западной доктрине наиболее распространенным на сегодняшний день является подход, выделяющий в системе права ЕС два основных блока: материальное и институциональное право⁴⁶⁶. Материальное право регулирует общественные отношения, которые складываются на территории Союза между гражданами ЕС, юридическими лицами, государствами-членами, третьими государствами, а также иные группы общественных отношений, затрагивающие цели и задачи Союза⁴⁶⁷. Предметом институционального права выступают общественные отношения, связанные с функционированием Союза в целом как интеграционной организации, деятельностью его институтов и иных органов⁴⁶⁸.

В приведенных классификациях не выделяется отдельный блок норм, регулирующих вопросы правотворчества в ЕС. При этом представляется возможным выделение общего предмета регулирования данных норм, коим являются общественные отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия

⁴⁶³ Кашкин, С. Ю. Право Европейского союза... С. – 98.

⁴⁶⁴ Право Европейского союза : учебник для вузов / А. Я. Капустин [и др.]. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 387 с. С. – 141.

⁴⁶⁵ Право Европейского союза в 2 ч. Часть 1 : учебник и практикум для вузов / А. Х. Абашидзе [и др.] ; под редакцией А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 327 с. С. – 31.

⁴⁶⁶ Pavlos Eleftheriadis. The structure of the European Union Law // Oxford Legal Studies Research Paper. 2010. №47.

⁴⁶⁷ Европейское право : учебник и практикум для вузов / А. И. Абдуллин [и др.] ; под редакцией А. И. Абдуллина, Ю. С. Безбородова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 282 с. С. – 39.

⁴⁶⁸ Там же.

институтов ЕС, а также институтов ЕС и государств-членов в процессе создания норм вторичного права Союза. Исходя из функционального подхода к системе права ЕС, можно констатировать, что комплекс норм, регулирующих правотворческую деятельность, в большей степени относится к институциональному праву Союза, так как непосредственным образом затрагивает компетенции институтов ЕС. В то же время указанные нормы касаются и других сфер правового регулирования, в частности бюджетной, а также непосредственно влияют на материальное право ЕС, которое как раз и создается при задействовании правил, регулирующих правотворческий процесс. Таким образом, представляется логичным выделение в системе права ЕС комплексного межотраслевого института правотворческой деятельности Евросоюза.

3.4.2. Процедура заключения международных договоров с третьими сторонами ЕАЭС

Заключение договоров с третьими сторонами регулируется ст. 7 Договора о ЕАЭС, согласно п.1 Союз имеет право осуществлять международное сотрудничество с государствами, международными организациями и международными интеграционными объединениями и самостоятельно либо совместно с государствами-членами заключать с ними международные договоры по вопросам, отнесенным к его компетенции.

В соответствии с п.2 ст. 6 Договора о ЕАЭС, международные договоры с третьей стороной не должны противоречить целям, принципам и правилам функционирования Союза. Примечательно, что если цели и принципы ЕАЭС четко прописаны в учредительном договоре, то понятие «правила функционирования Союза» не раскрывается. По мнению ряда исследователей, в данном случае речь может идти о «всей совокупности правовых норм,

регулирующих деятельность ЕАЭС»⁴⁶⁹. Применение подобной формулировки потенциально может давать достаточно широкую свободу усмотрения при ее толковании Судом ЕАЭС в случае обращения за разъяснениями положений договора с третьей стороной и его соответствия праву ЕАЭС⁴⁷⁰.

Процедура заключения международных договоров с третьими сторонами регулируется ст. 7 Договора о ЕАЭС, в п.2 которой определено, что «Проведение переговоров по проектам международных договоров Союза с третьей стороной, а также их подписание осуществляются на основании решения Высшего Евразийского экономического совета после выполнения государствами-членами соответствующих внутригосударственных процедур. Решение о выражении согласия Союза на обязательность для него международного договора Союза с третьей стороной, прекращении, приостановлении или о выходе из международного договора принимается Высшим Евразийским экономическим советом после выполнения всеми государствами-членами необходимых внутригосударственных процедур.»

Более детально указанная процедура регламентирована в специальном соглашении «О международных договорах Евразийского экономического союза с третьими государствами, международными организациями или международными интеграционными объединениями» (далее Соглашение), заключение которого предусмотрено п.1 ст. 7 Договора, и которое имеет статус международного договора в рамках Союза.

Инициатором заключения международного договора могут выступать государства-члены ЕАЭС, члены Совета Комиссии или представители третьей стороны (п.1 ст. 2 Соглашения). Примечательно, что ключевой наднациональный орган Союза – Коллегия ЕЭК таким образом фактически оказалась исключена из этого перечня. Согласно нормам Соглашения, Коллегия может вносить свои предложения лишь опосредованно, обратившись с соответствующей просьбой в

⁴⁶⁹ Капустин, А. Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права №11 – 2015. с. 59-69. С. – 67.

⁴⁷⁰ Там же.

Совет Комиссии. Подобный порядок демонстрирует стремление государств-членов оставить вопросы заключения международных договоров в системе межгосударственного, а не наднационального регулирования. С точки зрения дальнейшего развития интеграция данный подход выглядит неоправданным. Именно Коллегия Комиссии как постоянно действующий наднациональный орган обладает всей полнотой информации относительно функционирования Союза и его потребностей в сфере внешних сношений, включая установление контактов, в том числе путем заключения международных договоров с третьими странами и международными организациями, включая организации региональной экономической интеграции. При этом Комиссия выступает ключевым органом, обеспечивающим техническую сторону процедуры заключения международных соглашений, включая обеспечение переговорного процесса.

Вынесенные предложения о заключении международного договора в письменном виде направляются в ЕЭК. Председатель Коллегии информирует правительства государств-членов о поступивших предложениях, которые, в свою очередь, их изучают и направляют ЕЭК свои позиции в письменной форме в срок, устанавливаемый в порядке взаимодействия (п. 4 ст. 2 Соглашения). При необходимости государства-члены могут инициировать проведения соответствующих консультаций.

В случае согласия государств-членов на дальнейшее рассмотрение предложения о заключении международного договора Коллегия ЕЭК организует проведение предварительного анализа экономической целесообразности его заключения, а также подготовку проекта или концептуальных положений договора⁴⁷¹ в совокупности с аналитической справкой⁴⁷², которые направляются в Совет Комиссии (п.1, п.3 ст. 3 Соглашения).

⁴⁷¹ Концептуальные положения договора, как правило, включают в себя описание основных целей и задач договора, наряду с ключевыми вопросами, подлежащими регулированию посредством принятия последнего (п.4 ст. 3 Соглашения).

⁴⁷² Аналитическая справка содержит сведения о возможных экономических последствиях заключения международного договора, информацию о возможных сроках его заключения, сведения о намерении третьей стороны в отношении заключения договора (пп. «в» п. 5 ст. 3 Соглашения).

По итогам рассмотрения представленных Коллегией документов Совет ЕЭК принимает решение о вынесении вопроса о начале переговоров на рассмотрение Высшего совета. При необходимости дополнительного изучения поступивших предложений Совет предварительно может санкционировать формирования совместной исследовательской группы (ст. 5 Соглашения). В состав данного органа входят представители государств-членов и Комиссии, в его работе также принимают участие представители третьей стороны. Сроки и формат заседаний рабочей группы устанавливаются в порядке консультаций.

Переговоры с третьей стороной о заключении международного договора проводятся по решению Высшего совета (п.1 ст. 7 Соглашения). Для участия в переговорах формируется делегация в составе представителей Комиссии и государств-членов. Совет ЕЭК назначает руководителя переговорной делегации от имени Союза и утверждает состав делегации. Главы «национальных частей» делегации утверждаются государствами-членами самостоятельно (ст. 8 Соглашения).

Переговорная делегация не обладает значительной «свободой маневра» при проведении консультаций с третьей стороной – ход переговорного процесса контролируется государствами-членами. Согласно п.2 ст.7 Соглашения переговоры проводятся в соответствии с директивами, утверждаемыми Советом ЕЭК. Данная норма является фактически калькой с п.4 ст. 218 ДФЕС, которая также устанавливает право Совета ЕС направлять переговорной группе соответствующие директивы. Примечательно, что в Соглашении в рамках ЕАЭС в данном случае употреблен и не совсем типичный для права Союза термин «директивы», в отношении актов принимаемых в рассматриваемом случае Советом ЕЭК. При этом, если в ст. 218 ДФЕС говорится лишь о праве Совета ЕС направлять директивы, то положения Соглашения говорят о том, что «переговоры ведутся в соответствии с директивами», таким образом подразумевает их обязательное принятие Советом ЕЭК. В п.3 ст. 9 Соглашения дополнительно

подчеркивается, что переговорная делегация действует исключительно в рамках директив и согласованной государствами-членами переговорной позиции.

Подготовленный по завершении переговоров проект международного договора направляется ЕЭК государствам-членам для проведения внутригосударственного согласования (п.6 ст. 9 Соглашения).

Подписание международного договора осуществляется на основании решения Высшего совета, который также определяет формат подписания (пп.1, 2 ст. 10 Соглашения). Информация о подписании международного договора, а равно о выходе из него или о приостановлении его действия, подлежит опубликованию на официальном Сайте ЕАЭС, опубликование международных договоров в государствах-членах производится в порядке, предусмотренным национальным законодательством (пп. 1, 2 ст. 14 Соглашения). Подлинник международного договора сдается на хранение в ЕЭК.

Выход из международного договора с третьей стороной, а равно и приостановление его действия осуществляются в соответствии с положениями указанного договора или иными применимыми нормами международного права (п.1 ст. 16 Соглашения).

Говоря о процедуре заключения международных договоров в ЕАЭС в сравнении с аналогичной процедурой в ЕС, необходимо отметить важное отличие, связанное с участием и ролью Суда. Суд ЕС по итогам лиссабонской реформы стал полноправным участником процедуры заключения международных договоров в части, касающейся ответов на запросы о соответствии этих договоров нормам права Союза, а также адекватности применения соответствующей процедуры. В ЕАЭС, напротив, Договор и профильное Соглашение обходят молчанием возможность Суда давать оценку нормам готовящегося к подписанию международного договора. Как отмечает К.В. Энтин, теоретически государство-член или ЕЭК может обратиться в Суд ЕАЭС с запросом о разъяснении: препятствуют ли положения учредительного договора или договоров в рамках Союза заключению соглашения с третьей стороной – объектом толкования в

таким образом будет являться Договор о ЕАЭС и международные договоры в рамках Союза⁴⁷³. Определенным ограничителем при этом выступает необходимость заявителя указать, какие конкретно положения учредительного договора или договоров в рамках Союза могут войти в конфликт с нормами международного договора либо его проекта.

В отличие от ЕС, Суд ЕАЭС также лишен полномочий по осуществлению контроля за международными договорами с третьими сторонами *ex post*, поскольку не вправе проверять на соответствие учредительному договору или международным договорам в рамках Союза решения Высшего совета о выражении согласия на подписание или обязательность международного договора с третьей стороной (судебный контроль, в соответствии п. 39 Статута Суда ЕАЭС, распространяется только на решения ЕЭК или международные договоры в рамках Союза)⁴⁷⁴.

По итогам проведенного анализа можно констатировать, что и в ЕС, и в ЕАЭС в рамках договорных процедур присутствует как международно-правовой, так и интеграционный компонент регулирования: помимо заключения (внесения изменений/приостановки действия/выхода) международного договора они подразумевают принятие актов органами/институтами интеграционных объединений. Исключение в данном случае составляет группа договоров, заключаемых между государствами-членами Союзов, процедура принятия которых носит международно-правовой характер, но которые, тем не менее, обладают определенной связью либо являются частью правовой системы интеграционных образований. При этом в ЕС по мере эволюции институциональной структуры Союза в договорных процедурах, по аналогии с процедурами принятия актов вторичного права, все большее влияние оказывает наднациональный аспект регулирования, выражающийся в росте влияния и значимости соответствующих институтов (в первую очередь Парламента). В

⁴⁷³ Энтин, К. Роль международных договоров и международного обычного права в правовом порядке ЕС и ЕАЭС // *Международное правосудие*. 2021. №1(37). С.102–130. С. – 112.

⁴⁷⁴ Там же.

ЕАЭС, учитывая иерархический характер построение его институциональной системы, заточенной в большей степени на межгосударственное согласование, роль наднациональных органов (в первую очередь речь идет о Коллегии ЕЭК) в рамках договорных правотворческих процедур пока выражена достаточно слабо – они выполняют в большей степени технические функции по сопровождению подготовки соответствующих соглашений.

Что касается классификации совокупности норм права ЕАЭС, регулирующих правотворческие процедуры, то (по аналогии с тем, как указывалось выше для ЕС) представляется возможным выделение их в отдельный межотраслевой институт правотворческой деятельности в системе права Союза, который представляет собой совокупность принципов и норм, регулирующих отношения в процессе создания нормативных правовых актов в рамках интеграционных объединений.

Говоря о перспективах совершенствования правотворчества в ЕАЭС, следует отметить, что у Коллегии ЕЭК, безусловно, имеется потенциал для наращивания своего влияния в правотворческом процессе в Союзе, не только в контексте возможного расширения ее полномочий, но, в первую очередь, в качестве переговорной площадки и своего рода медиатора в ходе согласования позиций других органов и государств-членов. В этой связи дальнейший эволюционный путь развития институциональной структуры ЕАЭС в определенной степени может учесть европейский опыт по выстраиванию системы баланса между различными органами, основанной на консультационном механизме.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог проведенного исследования, следует отметить, что в отечественной доктрине присутствует определенный терминологический плюрализм в отношении понятий «правотворчество» и «нормотворчество», в том числе применительно к международным организациям. Наиболее устоявшимся и традиционным, в особенности для теории права, представляется термин «правотворчество». В рамках диссертации под правотворчеством применительно к ЕС и ЕАЭС понималась деятельность по созданию, изменению и отмене нормативных правовых актов институтов (органов) указанных интеграционных объединений, а также международных договоров, включая учредительные.

Анализируя правотворчество ЕС и ЕАЭС, можно прийти к выводу о том, что в праве указанных интеграционных объединений усматривается отдельная совокупность принципов и норм, регулирующих принятие нормативных актов. Представляется возможным выделение общего предмета регулирования у данных норм, коим являются общественные отношения, складывающиеся в ходе взаимодействия институтов ЕС (органов ЕАЭС), а также институтов ЕС (органов ЕАЭС) и государств-членов в процессе создания норм вторичного права рассматриваемых интеграционных объединений. Указанную совокупность норм, с одной стороны, частично можно отнести к институциональному праву ЕС и ЕАЭС. Однако в то же время указанные нормы касаются и других сфер правового регулирования, в частности бюджетной, а также непосредственно влияют и на материальное право ЕС и ЕАЭС, которое как раз и создается при задействовании правил, регулирующих правотворческий процесс. Таким образом, представляется логичным выделение в праве ЕС и в праве ЕАЭС комплексного межотраслевого института правотворческой деятельности, который представляет собой совокупность принципов и норм, регулирующих отношения в процессе создания нормативных правовых актов в рамках интеграционных объединений.

В Европейском союзе процедуры принятия нормативных актов на уровне объединения прошли долгий путь эволюции параллельно с развитием и

углублением интеграционных процессов. В качестве ключевых трендов развития правотворчества в ЕС в исторической ретроспективе можно выделить последовательное увеличение роли Парламента в процессе принятия актов с одновременным снижением роли Совета и расширением практики голосования квалифицированным большинством, что соответствует усилению наднационального начала правового регулирования в противовес межгосударственному.

Евразийский экономический союз пока не может «похвастаться» столь долгой историей становления и развития правотворческих процедур. Степень и глубина интеграции членов ЕАЭС по многим параметрам несопоставима с европейским уровнем. Налицо определенная пульсирующая динамика развития евразийского интеграционного проекта, характеризующаяся как изменениями численного состава участников ЕврАзЭС, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а затем ЕАЭС, так и институциональной структуры организации (в первую очередь, речь идет об исчезновении парламентского измерения евразийской интеграции на современном этапе).

При анализе нормотворческих процедур ЕС и ЕАЭС в их совокупности усматриваются определенные устойчивые критерии, в соответствии с которыми представляется возможной классификация указанных процедур на основании правовой природы финального акта, принимаемого в их рамках. Исходя из этого можно выделить две группы процедур: институциональные и договорные. В первом случае речь идет о принятии актов вторичного права интеграционного объединения уполномоченными на это институтами (органами). Так, в ЕС в рамках законодательных процедур такими институтами выступают Парламент и Совет. В рамках незаконодательных процедур акты принимаются, в частности Комиссией (делегированные и имплементационные акты) и Европейским центральным банком. В ЕАЭС к группе институциональных процедур относится правотворчество органов Союза, включая Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет и Евразийскую экономическую

комиссию (Совет и Коллегию), а также процедура принятия бюджета объединения.

К группе договорных процедур в ЕС относятся процедуры принятия новых членов и выхода из состава Союза, внесения изменений в учредительные договоры, заключения договоров с третьими сторонами и заключения международных договоров государствами-членами ЕС *inter se*. В ЕАЭС в группу договорных процедур входят процедуры принятия новых членов и выхода из состава Союза, внесения изменений в учредительный договор, заключения договоров с третьими сторонами и в рамках Союза.

Говоря о законодательных процедурах в праве ЕС, можно констатировать, что данный тип процедур в настоящее время занимает центральное место в правотворческом процессе. Несмотря на то что объем и характер полномочий Парламента, Совета и Комиссии, участвующих в процессе принятия законодательных актов, не одинаков (в соответствии с положениями учредительных договоров), на практике, в рамках как обычной законодательной процедуры и бюджетной процедуры, так и специальной законодательной процедуры, окончательное решение по проекту акту принимается с учетом мнения всех указанных институтов.

Определенное влияние на порядок принятия актов в рамках законодательных процедур оказывает Суд ЕС. Своими решениями Суд на протяжении истории содействовал усилению наднациональной компоненты регулирования (например, в контексте роли Парламента в специальной законодательной процедуре), что способствовало выравниванию межинституционального баланса.

Комиссия обладает достаточно широкими полномочиями по принятию делегированных и имплементационных актов. При этом специфические критерии разграничения делегированных и имплементационных актов делают процесс их принятия ареной противостояния Парламента, Совета, Комиссии. Механизм принятия делегированных и имплементационных актов в ЕС страдает от

отсутствия четкой правовой регламентации, особенно на уровне учредительных договоров, и нацелен, в первую очередь, на учет позиций всех заинтересованных институциональных «игроков».

Что касается законодательных актов, то в настоящее время учредительными договорами ЕС не предусмотрено единой системы их принятия.

В законодательных процедурах принцип межинституционального баланса и достижения компромисса между Советом, Парламентом и Комиссией соблюдается в меньшей степени. При этом законодательные акты, принимаемые Советом, представляют собой своего рода рудимент в современном правопорядке ЕС. Исходя из логики развития правотворческих процедур вкупе с тенденцией по постепенному расширению исключительной компетенции Союза на все новые сферы общественных отношений можно предположить, что в перспективе часть законодательных актов будет переведена в разряд законодательных с применением соответствующей процедуры.

Говоря о нормативных актах, принимаемых ЕЦБ, можно констатировать, что данный институт стоит особняком среди других правотворческих структур ЕС. Во многом это обусловлено автономными характером ЕЦБ и спецификой его задач, связанных с регулированием финансовой и банковской сфер.

В ЕАЭС акты руководящих органов принимаются в рамках иерархической системы, на вершине которой расположены акты Высшего совета. Механизм проработки, согласования и принятия актов вторичного права ЕАЭС практически полностью завязан на межгосударственный консенсус участников объединения, даже в случае принятия решений Коллегией ЕЭК (члены которой не являются официальными представителями государств-членов и действуют в личном качестве) государства-члены обладают широким набором инструментов влияния и контроля в процессе подготовки и принятия проектов актов, начиная от процедуры оценки регулирующего воздействия и заканчивая обжалованием принятого решения в вышестоящий орган (Межправительственный и Высший совет).

На текущем этапе развития интеграционных процессов в ЕАЭС, учитывая сравнительно небольшой состав участников, действующий механизм принятия решений может представляться вполне уместным. Тем не менее, в перспективе по мере углубления интеграции в различных сферах перед объединением неизбежно возникнет необходимость усиления наднациональной компоненты управления, продвигающей решения в интересах всего Союза. В связи с этим в перспективе очевидно возникнет необходимость пересмотра институционального баланса в рамках ЕАЭС, а вместе с ним и процедур принятия решений его органами.

Сравнивая договорные процедуры, можно констатировать, что в ЕС и в ЕАЭС в их рамках наличествует как международно-правовой, так и интеграционный компонент регулирования: помимо заключения (внесения изменений/приостановки действия/выхода) международного договора они подразумевают принятие актов органами/институтами интеграционных объединений. Исключение в данном случае составляет группа договоров, заключаемых между государствами-членами Союзов, процедура принятия которых носит международно-правовой характер, но которые, тем не менее, обладают определенной связью либо являются частью правовой системы интеграционных образований. При этом в ЕС по мере эволюции институциональной структуры Союза в договорных процедурах, по аналогии с процедурами принятия актов вторичного права, все больше влияния оказывает наднациональный аспект регулирования, выражающийся в росте влияния и значимости соответствующих институтов (в первую очередь Парламента). В ЕАЭС, учитывая иерархический характер построения его институциональной системы, заточенной в большей степени на межгосударственное согласование, роль наднациональных органов в рамках договорных правотворческих процедур пока выражена достаточно слабо – Коллегия ЕЭК выполняет в большей степени технические функции по сопровождению подготовки соответствующих соглашений.

Отличительной чертой правотворческого процесса ЕС является тот факт, что его регламентация выходит за рамки процедур, закрепленных в учредительных договорах. Правотворческие процедуры в ЕС регулируются, в том числе посредством механизмов, формально не закрепленных на уровне правовых актов Союза. С течением времени, по мере эволюции институционального механизма ЕС отдельные, наиболее значимые компоненты правотворческого процесса, регулируемые неформальными механизмами, имеют тенденцию к закреплению на уровне различных источников права ЕС, включая учредительные договоры.

Так, первоначально проведение межинституциональных консультаций, которые в настоящее время являются одной из ключевых составляющих обычной законодательной процедуры, не было закреплено на уровне нормативных актов Союза и лишь впоследствии нашло свое отражение в межинституциональных соглашениях, которые, в соответствии со ст. 295 ДФЕС, могут носить обязательный характер.

В отличие от Евросоюза, в ЕАЭС формальная регламентация правотворческих процедур отражает реальное содержание процесса принятия актов.

Другой важной отличительной особенностью правотворческого процесса в ЕС является принцип согласования позиций всех институтов, принимающих участие в конкретной процедуре, с целью достижения так называемого межинституционального баланса. Наиболее ярко это проявляется в обычной законодательной процедуре, однако и в рамках других процедур, где сохраняется доминирующая роль Совета, Парламент и Комиссия имеют определенные рычаги влияния на подготовку финального текста акта.

В ЕАЭС действующие нормотворческие процедуры не только, в большинстве случаев, не предполагают участия в принятии акта одновременно нескольких органов, но и сами органы выстроены нормами учредительного договора в строгую иерархическую систему, в рамках которой каждый

вышестоящий орган наделен определенными контрольными полномочиями в отношении нижестоящего, вершину этой пирамиды занимает Высший Евразийский экономический совет.

Несмотря на формальное разделение институтов ЕС на законодательные и незаконодательные, в реальности правотворческий процесс проходит в «треугольнике» Комиссия-Совет-Парламент. Комиссия обладает влиянием не только на выработку, но и на процесс принятия акта, хотя де-юре данный институт наделен исполнительными правом и функциями законодательной инициативы. Комиссия выступает в качестве ключевого медиатора в ходе межинституциональных консультаций и играет важную роль в сближении позиций Парламента и Совета.

В ЕАЭС Евразийская экономическая комиссия выступает основным исполнительным органом Союза: Коллегия ЕЭК, являясь по сути дела единственным полноценным наднациональным правотворческим органом объединения, отвечает за обеспечения надлежащего функционирования объединения. Именно ЕЭК принимает большую часть актов, составляющих вторичное право Союза. ЕЭК осуществляет определенные технические функции в процессе подготовки заседаний других органов ЕАЭС (Межправительственного и Высшего советов). В перспективе в ходе эволюции институциональной структуры и нормотворческого процесса в ЕАЭС целесообразно рассмотреть возможность учета и применения опыта Комиссии ЕС (в части, касающейся организации межинституциональных консультаций) в контексте возможного наделения ЕЭК полномочиями по организации процесса согласования позиций иных органов в ходе разработки и принятия актов в сфере их компетенции.

В ЕС по мере углубления интеграционных процессов возрастала роль Парламента как субъекта правотворчества. Данный институт, с одной стороны, является важным элементом наднационального регулирования в противовес Совету, олицетворяющему межгосударственный подход к принятию решений. С другой стороны, Парламент придает правотворческому процессу в ЕС

необходимую легитимность, обеспечивая участие представителей, избранных гражданами Союза, в принятии ключевых решений.

В ЕАЭС в настоящее время парламентское измерение интеграции отсутствует. В перспективе, по мере углубления интеграционных процессов в рамках Союза весьма вероятно встанет вопрос о создании парламентской структуры. Создание парламента (парламентской ассамблеи) позволит вовлечь в правотворческую деятельность в ЕАЭС представителей законодательной власти, что поспособствует расширению взаимосвязи органов Союза с народами государств-членов, подключив их (наряду с государствами) к развитию интеграционных процессов.

Несмотря на существенные различия в институциональной структуре и принципах правотворческой деятельности в ЕС и ЕАЭС, представляется, что опыт Евросоюза может быть использован в части, касающейся процедур принятия новых членов и выхода из состава объединения. Разработка четких критериев членства в контексте положений п.1 ст. 108 Договора о ЕАЭС, где закреплена необходимость для государств-кандидатов разделять цели и принципы Союза, по аналогии с Копенгагенскими критериями ЕС позволит упорядочить процесс подготовки к вступлению для государств-кандидатов. Учитывая наличие полномочий по ведению переговоров о присоединении, выработку указанных критериев, а также мониторинг соответствия кандидата установленным требованиям, целесообразно возложить на ЕЭК.

В контексте совершенствования процедуры выхода из состава ЕАЭС целесообразным видится учет опыта ЕС, применительно к установлению более длительного периода, по истечении которого действие Договора в отношении государства, направившего уведомление о выходе из состава Союза, прекращается. Установленный в настоящее время 12-месячный срок явно недостаточен для урегулирования всех обязательств государства перед выходом из ЕАЭС, что может привести к возникновению дисбалансов и иных трудностей, как в рамках объединения, так и в экономике покинувшего Союз государства.

Установленный учредительными договорами ЕС двухлетний период, после которого происходит автоматический выход государства (без подписания соответствующего соглашения), представляется оптимальным.

Целесообразным видится также внести в право Союза изменения, касающиеся ослабления контроля за деятельностью Коллегии ЕЭК со стороны государств-членов, как минимум, в части, касающейся возможности инициирования ими отмены решений Коллегии в 30-дневный период со дня их принятия. Работа Коллегии и так контролируется государствами-членами по линии Совета ЕЭК, а также межправительственного и Высшего советов.

Межгосударственный характер ЕАЭС влияет и на бюджетную процедуру, а также на структуру бюджета Союза, в котором, в отличие от ЕС, пока отсутствует программная компонента. Оптимизация действующей бюджетной процедуры возможна также за счет отмены обязательного согласования проекта бюджета с правительствами и уполномоченными органами государств-членов на этапе подготовки проекта Коллегией ЕЭК, поскольку основу институциональной структуры Союза и так составляют органы межгосударственного согласования и принятия решений (Высший совет, межправительственный совет, а также Совет ЕЭК).

Улучшению качества процесса правотворчества в ЕАЭС может способствовать выработка на уровне Союза единого механизма имплементации в национальные законодательства государств-членов решений Высшего и Межправительственного советов, а также закрепление обязательного характера данных актов в Договоре о ЕАЭС.

Библиографический список

Международные договоры и национальные нормативные правовые акты

1. Венская конвенция о праве международных договоров. Принята 23 мая 1969 года. // Официальный сайт ООН [Электронный ресурс]- URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения: 01.09.2023).

2. Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями. Принята 21 марта 1986 года // Портал ГАРАНТ. РУ [Электронный ресурс] – URL: <https://base.garant.ru/2541089/> (дата обращения 01.09.2023).

3. Конституция Российской Федерации (принято на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) //Российская газета, 1993, № 237.

4. Конституция Республики Беларусь 1994 года: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. и 27 фев. 2022 г. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2022. – 80 с.

5. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.09.2022 г.): Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217.

6. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» № 101-ФЗ от 15.07.1995 // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/ дата обращения: 01.09.2024).

7. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» (от 17.07.2018 г. №130-3) // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь [Электронный ресурс] – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130> (дата обращения: 01.09.2024).

8. Нормативным постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 05.11.2009 г. №6 // online.zakon.kz [Электронный ресурс] – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30519643&pos=3;-88#pos=3;-88 (дата обращения: 01.09.2024).

9. Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 года №229).

10. Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. «118 «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. №1093» // Информационно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс] – URL: www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400450248/?ysclid=ls7s0ybakf681865100 (дата обращения: 04.02.2024).

11. Указ Президента Республики Казахстан от 12 августа 2010 года № 1037 О вопросах подготовки информации о выполнении международных договоров Республики Казахстан... (с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.04.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс] – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100001037> (дата обращения: 11.06.2024).

Учредительные договоры и акты Европейского союза

12. Договор о Европейском Союзе // Европейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. - М.: ИНФРА-М, 2012. – 698 с.

13. Договор о функционировании Европейского Союза // Европейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. - М.: ИНФРА-М, 2012. - 698 с.

14. Treaty of Accession of Denmark, Ireland and the United Kingdom (1972) // [Electronic source] - URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html> (accessed: 01.09.2024).

15. Treaty of Accession of Greece (1979); Treaty of Accession of Spain and Portugal (1985) // [Electronic source] - URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html> (accessed: 01.09.2024).

16. Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community 2019/C 384 I/01 // OJ C 384I, 12.11.2019, p. 1–177.

17. Treaty establishing a Constitution for Europe // Official Journal of the European Union, C 310, 16 December 2004.

18. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union // [Electronic source] – URL: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_12_2 (accessed: 01/09/2024).

19. Treaty between the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Kingdom of The Netherlands and the Portuguese Republic, establishing the European Gendarmerie Force EUROGENDFOR // [Electronic source] – URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2007/oct/eu-gendarmerie-treaty-sept-2007.pdf> (accessed: 01.09.2025).

20. Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 PE/13/2018/REV/1 // OJ L 193, 30.7.2018, p. 1–222.

21. Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No

223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 // OJ L 193, 30.7.2018, p. 1–222.

22. Regulation №182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principals concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers // O. J. 2011. L. 55/13 of 28.2.2011.

23. Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 // OJ L 433I , 22.12.2020, p. 11–22.

24. Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 // OJ L 433I , 22.12.2020, p. 11–22.

25. Regulation (EU) N 528/2012 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 concerning the making available on the market and use of biocidal products // O.J. 2012. L 167. 27 June. Art 80(1).

26. Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products // O.J. 2017. L 95/1. 7 April 2017.

27. Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty // OJ L 1, 4.1.2003, p. 1–25.

28. Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis // OJ L 433I , 22.12.2020, p. 23–27.

29. Council Regulation (EC) No 2531/98 of 23 November 1998 concerning the application of minimum reserves by the European Central Bank OJ L 318, 27.11.1998, p. 1–3.

30. Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions // OJ L 287, 29.10.2013, p. 63–89.

31. Council Regulation (EC) No 2533/98 of 23 November 1998 concerning the collection of statistical information by the European Central Bank OJ L 318, 27.11.1998, p. 8–19.

32. Consolidated text: Regulation No 11 concerning the abolition of discrimination in transport rates and conditions, in implementation of Article 79 (3) of the Treaty establishing the European Economic Community // OJ L 345, 20.12.1980, p. 1.

33. Council Decision (EU) 2019/274 of 11 January 2019 on the signing, on behalf of the European Union and of the European Atomic Energy Community, of the Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community // OJ L 471, 19.2.2019, p. 1–2.

34. Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom // OJ L 424, 15.12.2020, p. 1–10.

35. Council Decision (EU) 2017/900 of 22 May 2017 concerning the establishment of the ad hoc Working Party on Article 50 TEU chaired by the General Secretariat of the Council // OJ L 138, 25.5.2017, p. 138–139.

36. Имплементационный регламент Комиссии 2019/627 от 15 марта 2019 года, устанавливающий унифицированные практические меры для осуществления официального контроля в отношении продуктов животного происхождения, предназначенных для потребления человеком, в соответствии с Регламентом (ЕС) 2017/625 Европейского парламента и Совета, и вносящий поправки в Регламент Комиссии (ЕС) 2074/2005 в части официального контроля.
// Текст - [Электронный ресурс]. – URL: <https://fishquality.ru/assets/files/Documents%20on%20activities/Legislation/EU/%D0>

%98%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%202019-627.pdf (дата последнего обращения: 01.09.2023).

37. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources Interinstitutional Agreement of 16 December 2020 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources // OJ L 433I , 22.12.2020, p. 28–46.

38. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making of 13 April 2016 // [Electronic source] – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29> (accessed: 01.09.2024).

39. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. // Official Journal of the European Union. L.123/1 12.05.2016.

40. Rules of Procedure of the European Parliament. 9th parliamentary term - February 2023 // [Electronic source] – URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-02-14-TOC_EN.html (accessed: 01.09.2024).

41. Rules of procedure of the Council of the European Union (Council Decision of 1 December 2009 adopting the Council's Rules of Procedure) // [Electronic source] – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009D0937> (accessed: 01.09.2024).

42. Rules of Procedure of the European Commission // [Electronic source] – URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/rules-of-procedure-of-the-european-commission.html> (accessed: 01.09.2024).

43. Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission 20.11.2010 // [Electronic source] – URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120(01)&from=DE) (accessed: 01.09.2024).

44. European Parliament recommendation of 22 November 2023 concerning negotiations on a status agreement between the European Union and the Islamic Republic of Mauritania on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in the Islamic Republic of Mauritania (2023/2087(INI) // [Electronic source] – URL: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0428_EN.html (accessed: 01.09.2024).

45. Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission // EUR-Lex [Electronic source] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32010Q1120%2801%29> (accessed: 11.06.2024).

46. Petersberg Declaration made by the WEU Council of Ministers (Bonn, 19 June 1992) // [Electronic source] – URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a/publishable_en.pdf (accessed: 01.09.2025).

Акты Европейского совета

47. European Council (Art. 50) guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU // [Electronic source] – URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/> (accessed: 01.09.2024).

48. European Council in Copenhagen 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency. URL: www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf (accessed: 01.08.2024).

49. Madrid European Council 15 and 16 December 1995. Presidency Conclusions. URL: www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#enlarge (accessed: 01.08.2024).

50. Helsinki European Council 10 and 11 December 1999. Presidency Conclusions. URL: www.europarl.europa.eu/summits/hell1_en.htm#a (accessed: 01.08.2024).

51. Luxembourg European Council 12 and 13 December 1997. Presidency Conclusions. URL: www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm#enlarge (accessed: 01.08.2024).

52. Directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union // [Electronic source] – URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/en/pdf> (accessed: 01.09.2024).

53. Recommendation for a Council Decision supplementing the Council Decision of 22 May 2017 authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for an agreement setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union // [Electronic source] – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0830&qid=1694765931080> (accessed: 01.09.2024).

54. European Council Informal meeting at 27 Brussels, 29 June 2016 Statement // [Electronic source] – URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/20462/sn00060-en16.pdf> (accessed: 01.09.2024).

55. Final Communique of the Hague Summit, 2 December 1969 [Electronic source] – URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507/publishable_en.pdf (accessed: 11.06.2024).

Акты Европейского центрального банка

56. Regulation (EU) No 468/2014 of the European Central Bank of 16 April 2014 establishing the framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the European Central Bank and national competent authorities and with national designated authorities (SSM Framework Regulation) (ECB/2014/17) OJ L 141, 14.5.2014, p. 1–50.

57. Decision of the European Central Bank of 17 September 2014 on the implementation of separation between the monetary policy and supervision functions of the European Central Bank (ECB/2014/39) // OJ L 300, 18.10.2014, p. 57–62.

58. Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime // OJ L 210, 6.8.2008, p. 1–11.

59. Decision of the European Central Bank of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank (ECB/2004/2) OJ L 80, 18.3.2004, p. 33–41.

60. Guideline (EU) 2021/2256 of the European Central Bank of 2 November 2021 laying down the principles of the Ethics Framework for the Single Supervisory Mechanism (ECB/2021/50) // OJ L 454, 17.12.2021, p. 21–31.

61. Opinion of the European Central Bank of 6 June 2023 on the proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence (CON/2023/15) 2023/C 249/03 // OJ C 249, 14.7.2023, p. 3–6.

62. Recommendation of the European Central Bank of 15 December 2020 on dividend distributions during the COVID-19 pandemic and repealing Recommendation ECB/2020/35 (ECB/2020/62) 2020/C 437/01 // OJ C 437, 18.12.2020, p. 1–3.

63. Legal Framework for Banking Supervision Volume I // ECB Official Website [Electronic source] – URL: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/ecblegal/shared/pdf/Legal_Framework_for_Banking_Supervision_Volume_1.en.pdf (accessed: 01.09.2024).

64. Legal Framework for Banking Supervision Volume II // ECB Official Website [Electronic source] – URL: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/ecblegal/shared/pdf/Legal_Framework_for_Banking_Supervision_Volume_2.en.pdf (accessed: 01.09.2024).

65. Legal Framework for Banking Supervision Volume III // ECB Official Website [Electronic source] – URL: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/ecblegal/shared/pdf/Legal_Framework_for_Banking_Supervision_Volume_3.en.pdf (accessed: 01.09.2024).

Доклады, резолюции и иные документы ЕС

66. Декларация Шумана (Текст) // [Электронный ресурс] – URL: <https://www.robert-schuman.eu/ru/doc/questions-d-europe/qe-391-ru.pdf> (дата последнего обращения 11.06.2023).

67. European Parliament resolution of 5 April 2017 on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union (2017/2593(RSP) // [Electronic source] – URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0102_EN.html (accessed: 01.09.2024).

68. European Parliament resolution of 5 April 2017 on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union (2017/2593(RSP) // [Electronic source] – URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0102_EN.html (accessed: 01.09.2024).

69. European Parliament resolution of 16 February 2017 on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty (2014/2249(INI)) // OJ C 252, 18.7.2018, p. 215–234.

70. European Parliament Resolution of 5 May 2010 on the power of legislative delegation. // [Electronic source]. – URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0127_EN.html (accessed: 01.09.2024).

71. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on implementation of Article 290 of the Treaty on the functioning of the European Union./ COM/2009/0673 final // [Electronic source]. - URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0673&qid=1635308208755> (accessed: 11.06.2024).

72. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union Brussels, 17.6.2022 <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>; Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union Brussels, 17.6.2022 <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf> (accessed: 01.09.2024).

73. Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. COM (97) 2000 final, Bulletin of the European Union, European Commission, 15 July 1997.

74. Reforming the Treaties' Amendment Procedures. Second report on the reorganization of the European Union Treaties submitted to the European Commission on 31 July 2000 [Electronic source] – URL: cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22196/2ndrapport_UK.pdf?sequence=1 (accessed: 01.08.2024).

75. Annual Report 2021 on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality and on Relations with National Parliaments [Electronic source] – URL: <https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2021-application->

[principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en](#) (assessed: 26.04.2023).

76. Activity Report. Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure // European Parliament official website. 2019. Available at: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198024/activity-report-2014-2019_en.pdf (accessed: 11.06.2023).

77. Dehaene, J-L., von Weizsacker, R., Simon, D., The institutional implications of enlargement, Report to the European Commission, 1999 [Electronic source] – URL: www.cvce.eu/content/publication/2005/1/24/4162db7c-7710-459b-929d-3318d38d0075/publishable_en.pdf (18 October 1999) (cvce.eu) (accessed: 01.08.2024).

78. Report on a draft regulation of the European Parliament laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom [2018/2080(INL)] // EUR-Lex [Electronic source] URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-8-2019-02-12-ITM-009-19_EN.html (accessed: 11.06.2024).

79. Report Annual report 2010 on relations between the European Commission and national parliaments // [Electronic source] – URL: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/viq75sadmz2> (accessed: 01.09.2024).

80. Press Release 2973rd Council meeting General Affairs and External Relations Brussels, 16 November 2009 https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/111231.pdf (accessed: 01.09.2024).

81. 2024 budgetary procedure: Key dates. European Parliament Official Website [Electronic source] – URL: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/266765/Draft%20calendar%20key%20dates%20-%20budget%202024%20-%2001.02.2023.pdf> (accessed: 01.09.2024).

82. Rotation of the voting rights in the Governing Council // ECB Official Website [Electronic source] – URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/voting-rotation.en.html> (accessed: 01.09.2024).

83. Rotation of the voting rights in the Governing Council. Schedule 2023 // ECB Official Website [Electronic source] – URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/votingrights.en.html> (accessed: 01.09.2024).

84. Handbook on the Ordinary Legislative Procedure // European Parliament official website. 09.2020. Available at: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215107/OLP_2020_EN.pdf (accessed: 01.09.2024).

Учредительный договор и акты ЕАЭС

85. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 г. Официальный интернет- портал правовой информации [Электронный ресурс] – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201501160013>. (дата обращения: 01.09.2023 г.).

86. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года // «Собрание законодательства РФ» от 18 февраля 2002 г. № 7 ст. 632.

87. Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза от 6 октября 2007 года // «Собрание законодательства РФ», 21.03.2011, № 12, ст. 1552.

88. Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года // «Собрание законодательства РФ», 12.03.2012, № 11, ст. 1275.

89. Протокол от 29 мая 2019 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в связи с присоединением к нему Республики Армения» // [Электронный ресурс] – URL:

https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/254/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-_RA-energo_-ot-29.05.2019.pdf (дата обращения: 10.09.2024).

90. Протокол от 29 мая 2019 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в связи с присоединением к нему Кыргызской Республики» // [Электронный ресурс] – URL: https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/0f1/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-_KR-energo_-ot-29.05.2019.pdf (дата обращения: 10.09.2024).

91. Протокол от 29 мая 2019 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (в части формирования общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза)» // [Электронный ресурс] – URL: https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/a8c/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-_formirovan-OER_-ot-29.05.2019.pdf (дата обращения: 10.09.2024).

92. Протокол от 1 октября 2019 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе» // [Электронный ресурс] – URL: https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/0c6/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-_avans-platyeh_-ot-2019_10.01.pdf (дата обращения: 10.09.2024).

93. Протокол от 8 февраля 2021 г. «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» // [Электронный ресурс] – URL: https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/5ba/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-_SEZ_-ot-08.02.2021.pdf (дата обращения: 10.09.2024).

94. Протокол «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в части оказания финансового содействия при реализации государствами — членами Евразийского экономического союза совместных кооперационных проектов в отраслях промышленности» // [Электронный ресурс] – URL: https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/b6f/Protokol-o-vnesenii-izmeneniy-v-Dogovor-o-Evraziyskom-ekonomicheskom-soyuze-ot-29-maya-2014-goda_-podpisannyy-25-

maya-2023-g.-_v-chasti-kooperatsionnykh-proektov_.pdf (дата обращения: 10.09.2024).

95. Протокол от 1 октября 2019 г. «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, а также об изменении и прекращении действия отдельных международных договоров» // [Электронный ресурс] – URL: https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/36b/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-_normativy_-ot-01.10.2019.pdf (дата обращения: 10.09.2024).

96. Протокол от 5 августа 2021 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в части уточнения механизма формирования кадрового состава Евразийской экономической комиссии» // [Электронный ресурс] – URL: https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/758/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-2021.08.05-_kadry-srochn-kontrakt_.pdf (дата обращения: 10.09.2024).

97. Протокол от 1 октября 2019 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе» // [Электронный ресурс] – URL: https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/c61/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-_1-Bolshoy_-ot-2019_10.01.pdf (дата обращения: 10.09.2024).

98. Протокол от 31 марта 2022 года «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе» // [Электронный ресурс] – URL: [protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-ot-2022.03.31-_II-Bolshoy_.pdf](https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/758/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-ot-2022.03.31-_II-Bolshoy_.pdf) (дата обращения: 10.09.2024).

99. Протокол «О внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» // [Электронный ресурс] – URL: www.alta.ru/tamdoc/23bn0047/?ysclid=m14yvzoc2p70287626 (дата обращения: 10.09.2024).

100. Соглашение от 14 мая 2018 г. «О международных договорах Евразийского экономического союза с третьими государствами, международными организациями или международными интеграционными объединениями» // [Электронный ресурс] – URL:

www.alt.ru/tamdoc/18bn0029/?ysclid=m14z06jvl1293004259 (дата обращения: 10.09.2024).

101. Соглашения о гармонизации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в сфере финансового рынка от 06.11.2018 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_07112018_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

102. Соглашение о судоходстве от 01.02.2019 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_04022019_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

103. Договор о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров Евразийского экономического союза от 03.02.2020 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_03022020_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

104. Соглашение о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза от 23.12.2014 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [Sogl_MI_Itog.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

105. Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23.12.2014 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_24122014_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

106. Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе от 02.02.2018 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [itia_06022018_doc.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

107. Соглашение о трансграничном допуске к размещению и обращению ценных бумаг на организованных торгах в государствах – членах Евразийского экономического союза от 31.01.2025 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: [Soglashenie-o-transgr-dopuske-k-obrashcheniyu-tsen-bumag-kor.pdf](#) (дата обращения: 18.02.2025).

108. Соглашение о порядке обмена сведениями, входящими в состав кредитных историй, в рамках Евразийского экономического союза от 21.12.2021 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: itia_21122021_doc.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

109. Соглашение о мерах, направленных на унификацию проведения селекционно-племенной работы с сельскохозяйственными животными в рамках Евразийского экономического союза от 25.10.2019 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: itia_29102019_doc.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

110. Соглашение об обращении семян сельскохозяйственных растений в рамках Евразийского экономического союза от 07.11.2017 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: SOGLASHENIE-ot-7-noyabrya-2017-g_.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

111. Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств - членов Евразийского экономического союза 20.12.2019 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: itia_13012020_doc.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

112. Соглашение о допустимых массах, осевых нагрузках и габаритах транспортных средств при движении по автомобильным дорогам государств - членов Евразийского экономического союза, включенным в евразийские транспортные коридоры от 13.12.2024 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: itia_18122024_doc.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

113. Соглашение о перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государств-членов Евразийского экономического союза от 29.05.2015 // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: itia_02062015_doc.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

114. Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11.04.2017 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: itia_12042017_doc.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

115. Протокол о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза от 16.10.2015 года // Правовой порта ЕАЭС // [Электронный ресурс] – URL: itia_19102015_doc.pdf (дата обращения: 18.02.2025).

116. Торговые соглашения Евразийского экономического союза // Официальный сайт ЕЭК [Электронный ресурс] – URL: <https://eec.eaeunion.org/comission/department/dotp/torgovye-soglasheniya/> (дата обращения: 01.09.2025).

117. Меморандум об углублении взаимодействия между ЕЭК и Республикой Армения // Правовой портал ЕАЭС – [Электронный ресурс] – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0054174/ms_07112013 (дата обращения: 11.06.2024).

118. Меморандум об углублении взаимодействия между ЕЭК и Кыргызской Республикой // Правовой портал ЕАЭС – [Электронный ресурс] – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0153994/ms_03062013 (дата обращения: 11.06.2024).

119. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 10.10.2014 № 78 «О Положении о бюджете Евразийского экономического союза» // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164020/ (дата обращения: 01.09.2024).

120. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 98 (ред. от 25.05.2023) «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» // Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] – URL: https://sudact.ru/law/reshenie-vysshego-evraziiskogo-ekonomicheskogo-soveta-ot-23122014_2/reshenie/ (дата обращения: 01.09.2024).

121. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 №12 «О стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года» // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375194/ (дата обращения: 01.09.2024).

122. Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 13 ноября 2020 г. № 161 «О составе сводной рабочей группы по совершенствованию положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» [Электронный ресурс] – URL: www.alta.ru/tamdoc/20r00161/?ysclid=m14wu79d5m825715545 (дата обращения: 10.09.2024).

123. Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 5 апреля 2021 г. № 4 «О плане мероприятий по реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 года» // [Электронный ресурс] – URL: www.alta.ru/tamdoc/21s00004/?ysclid=m14yxd3icb853904632 (дата обращения: 10.09.2024).

124. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 №96 «О порядке организации проведения заседаний Высшего Евразийского экономического совета» // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=57367#PcB4m sTsvwTiYcG11> (дата обращения: 01.09.2024).

125. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 21.11.2014 №89 «О порядке организации проведения заседаний Евразийского межправительственного совета» // Информационно справочная система Альта-Софт [Электронный ресурс] – URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/14vr0089/> дата обращения: 01.09.2024).

126. Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 12 февраля 2016 г. № 3 «О создании сводной рабочей группы по совершенствованию положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» // [Электронный ресурс] – URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/16s00003/?ysclid=m14ns06k4s222891873> (дата обращения: 10.09.2024).

127. Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 2 августа 2016 г. № 112 «О сводной рабочей группе по совершенствованию положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» // [Электронный ресурс] – URL: <https://base.garant.ru/71458860/?ysclid=m14nu9b9oo700294779> (дата обращения: 10.09.2024).

128. Решение Высшего Евразийского экономического совета №90 от 21.11.2014 №90 «Об официальном опубликовании международных договоров в рамках Евразийского экономического союза, международных договоров Евразийского экономического союза, заключаемых с третьими государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями, решений органов Евразийского экономического союза» (вместе с «Порядком официального опубликования международных договоров в рамках Евразийского экономического союза, международных договоров Евразийского экономического союза, заключаемых с третьими государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями, решений органов Евразийского экономического союза») // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171424/ (дата обращения: 01.09.2024).

129. Распоряжение Высшего Евразийского экономического совета от 10.12.2021 №8 «О формировании рабочей группы по разработке единых мер защиты информации, содержащейся в навигационной пломбе» // Информационно

справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=68620#qeA3msTKYi8RufWr> (дата обращения: 01.09.2024).

130. Решение Евразийского межправительственного совета от 20.08.2021 №7 «О вступлении в силу Решения Коллегии ЕЭК от 08.06.2021 г. №63» // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_393479/ (дата обращения: 01.09.2024).

131. Решение Евразийского межправительственного совета от 17.07.2020 №5 «О непроставлении отметок таможенных органов в транспортных (перевозочных), коммерческих и (или) иных документах при совершении таможенных операций в электронном виде» // Информационно справочная система Консультант Плюс [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357892/ дата обращения: 01.09.2024).

132. Решение евразийского межправительственного совета от 30.04.2021 №5 «Об Основных направлениях промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС до 2025 года» // // Информационно справочная система Альта-Софт [Электронный ресурс] – URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/21ms0005/> дата обращения: 01.09.2024).

133. Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 21.06.2022 №13 «О годовом отчете ЕЭК о состоянии конкуренции на трансграничных рынках и мерах, принимаемых по пресечению нарушений общих правил конкуренции на них, за 2021 год» // Информационно справочная система Альта-Софт [Электронный ресурс] – URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/22mr0013/> дата обращения: 01.09.2024).

134. Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 26.08.2022 №18 «О финансировании промышленной кооперации в ЕАЭС» // Информационно справочная система Альта-Софт [Электронный ресурс] – URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/22mr0018/> дата обращения: 01.09.2024).

135. Распоряжение Совета ЕЭК №12 от 17.03.2022 «О реализации мер по повышению устойчивости экономик государств-членов ЕАЭС, включая обеспечения макроэкономической стабильности // Информационно справочная система Альта-Софт [Электронный ресурс] – URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/22s00012/> (дата обращения: 01.09.2024).

136. Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 27 июля 2018 г. № 14 «О проекте Протокола о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» // [Электронный ресурс] – URL: www.alt.ru/tamdoc/18mr0014/?ysclid=m14x3u1lqe627676213 (дата обращения: 10.09.2024).

137. Ежегодный отчет Евразийской экономической комиссии «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2023 году» // Официальный сайт ЕЭК. [Электронный ресурс] – URL: <4D6963726F736F667420576F7264202D20342E20CEF2F7E5F220ECEEEDE8F2EEF0E8EDE320CED0C22032303233> (дата обращения: 01.09.2024 г.).

138. Справочная информация: совершенствование положений Договора о Евразийском экономическом союз // [Электронный ресурс] – URL: eec.eaeunion.org/comission/department/dep_razv_integr/sovershenstvovanie-polozheniy-dogovora-o-eaes/spravochnaya-informatsiya.php?ysclid=mgfgxvlo2491707915 (дата обращения: 01.10.2025).

Материалы судебной практики

139. Case C-409/13 Council v Commission (2015) // [Electronic source] – URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-409/13&language=EN> (accessed: 11.06.2024).

140. CJEU - Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union, 6 September 2017. European Database of Asylum Law. [Electronic Source] URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu> (accessed: 11.06.2024).

141. Judgment of the ECJ of October 1980, SA Roquette Freres v. Council, Case 138/79, ECLI: EU:1980:249, 33-36.
142. Parliament v. Council (Case C-65/90 (1992) I-4593 // C-65/90, [1992] EUECJ C-65/90.
143. C-388/92 European Parliament v. Council (1994) // C-388/92, [1994] EUECJ C-388/92.
144. Case C-65/93 Parliament v. Council (1995) I-643 // C-65/93, [1995] EUECJ C-65/93.
145. Case 6/64, Flaminio Costa v. E.N.E.L. // ECLI:EU:C:1964:66
146. Opinion of the Court (Full Court) of 18 December 2014 // ECLI:EU:C:2014:2454.
147. Joined Cases C-181/91 and C-248/91, Parliament v. Council and Commission // ECLI:EU:C:1993:271.
148. Case C-316/91, Parliament v. Council // ECLI:EU:C:1994:76.
149. Case C-370/12, Pringle // ECLI:EU:C:2012:756.
150. Case C-233/02 France v Commission // ECLI:EU:C:2004:173.
151. Case C-660/13 Council v Commission // ECLI:EU:C:2016:616.
152. Case C-461/05 European Commission v Kingdom of Denmark. (2009) // ECLI:EU:C:2009:783.
153. Case C-658/11 European Parliament v Council of the European Union // ECLI:EU:C:2014:2025.
154. Case 34/86, Council v. Parliament, ECR [1986] // C-34/86, [1986] EUECJ C-34/86.
155. C-812/79 - Attorney General v Burgoa // ECLI:EU:C:1980:231.
156. C-181/73 - Haegemann v Belgian State // ECLI:EU:C:1974:41.
157. C-104/81 Hauptzollamt Mainz v Kupferberg // ECR 1982, 3641.
158. C-416/96 - Eddline El-Yassini // ECLI:EU:C:1999:107.
159. C-427/12 - Commission v Parliament and Council // ECLI:EU:C:2014:170.

160. C-370/12 – Thomas Pringle v Government of Ireland and Others // ECLI:EU:C:2012:756.

161. C-3/76 - Cornelis Kramer and Others // ECLI:EU:C:1976:114.

162. Decision by the German Federal Constitutional Court on the Treaty on European Union (12 October 1993) (BVerfGE 89, 155 of 12 October 1993) // [Electronic source] – URL: https://www.cvce.eu/en/obj/decision_by_the_german_federal_constitutional_court_on_the_treaty_on_european_union_12_october_1993-en-dd190145-960f-4e32-a26a-179b206455e2.html (accessed: 01.09.2024).

163. European Court of Justice, Andy Wightman and others v. Secretary of State for Exiting the European Union, case C-621/18, December 10 (2018).

164. Case C-308/06, Intertanko // European Court Reports 2008 I-04057.

165. Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P. Kadi // EUR-Lex - 62005CJ0402 – EN [Electronic Source] – URL: eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0402 (last accessed 01.09.2024).

166. Opinion of the Court of 11 November 1975 given pursuant to Article 228 of the EEC Treaty. - Avis 1/75. // European Court Reports 1975 -01355.

Учебные пособия, монографии и статьи на русском языке

167. Айрапетян, А. Правовое измерение евразийской интеграции: перспективы и риски в 2025 году // Российский совет по международным делам (Официальный сайт) [Электронный ресурс] – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/pravovoe-izmerenie-evraziyskoy-integratsii-perspektivy-i-riski-k-2025-godu/> (дата обращения: 01.09.2024).

168. Алешкова, Н. П. Современное понятие муниципального правотворчества // Административное и муниципальное право. 2009. №5. С. 56-62.

169. Андропова, И. В., Ганеева М. В. Мировая практика формирования бюджета интеграционного объединения и опыт ЕС // Экономика и управление: проблемы, решения №2(3), февраль 2018.

170. Ануфриева, Л. П. О некоторых теоретических подходах к праву евразийской интеграции и ее институционализации // Lex Russica. 2017. №ф9.С. 116–126.

171. Арзамасов, Ю. Г. Ведомственное нормотворчество: современное состояние, проблемы модернизации / Ю.Г. Арзамасов // Юридическая техника. – 2012. - №6. С. 28-36.

172. Арзамасов, Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю.Г. Арзамасов – М.: Юрлитинформ, 2013. – 480 с.

173. Арзамасов, Ю. Г. Введение в нормографию: теорию и методологию нормотворчества: учебное пособие. – М.: Государственный университет - Высшая школа экономики; Российский университет кооперации, 2009. – 156 с.

174. Бакаева, О. Ю. Акты Евразийской экономической комиссии как источник права ЕАЭС // Российский журнал правовых исследований. 2016. №3(8). 73-76 с.

175. Балытников, Е. Т., Боклан, Д. С., Евразийский экономический союз: предпосылки создания, проблемы формирования и перспективы развития // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. - №3. – С. 69-82.

176. Баранов, И. Н. Актуальные проблемы теории и практики муниципального нормотворчества // Вестник Московского государственного областного гуманитарного института. Серия: история, философия, политология, право. №1-1(1) Том 2. 2014 С. 44-48.

177. Барнашов, А. М. Наднациональность и конституционный суверенитет в интеграционных процессах / А. М. Барнашов // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей. Томск, 2019. Ч. 80. С. 109-112. С. – 109.

178. Бекашев, К. А.. Право Евразийского экономического союза : Учебное пособие / К.А. Бекашев, Е.Г. Моисеев — Москва : Проспект, 2015. — 153 с.

179. Беларусь в современном мире = Беларусь у сучасным свеце : материалы XVIII Междунар. науч. конф., посвящ. 98-летию образования Белорус. гос. ун-та, Минск, 30 окт. 2019 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В. Г. Шадурский (пред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2019. – С. 135-140.

180. Бирюков, М. М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора: Учебное пособие. - М.: Статут, 2013. – 240 с.

181. Бюджет-2023, финансирование совместных проектов, диалог с ОАЭ: Петришенко прокомментировал итоги саммита ЕАЭС // ИД «Беларусь сегодня» [Электронный ресурс] URL: www.sb.by/articles/byudzhnet-2023-finansirovanie-sovmestnykh-proektov-dialog-s-oe-petrishenko-prokommentiroval-itogi-sa.html (дата обращения: 01.05.2024).

182. Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения: монография / под ред. В.А. Баранова, М.А. Лапиной. – М.: Проспект, 2014. – 240 с.

183. Венгеров, А. Б. Теория государства и права [Текст] : учебник / А. Б. Венгеров. - 9-е изд., стер. - Москва : Изд-во Омега-Л, 2013. - 607 с.

184. Вилкова, М. Ю. Членство в Европейском союзе : монография / М. Ю. Вилкова. – М. : Проспект, 2022. – 144 с.

185. Войтова, Т. Н. О нормотворческих полномочиях Совета Безопасности ООН (на примере резолюций 1373 (2001) и 1540 (2004)) // Актуальные проблемы российского права. 2010. №2. С. 305-316.

186. Гаврилов, В. В., Даньшов, В. Э. Содержание категории «наднациональность» в современной международно-правовой доктрине. Московский журнал международного права. 2019;(3):6-13.

187. Гликман, О. В. Нормотворческая деятельность Международной организации труда. Московский журнал международного права. 2003;(4):55-74.

188. Губин, А. М. Договор о Евразийском экономическом союзе: правовой анализ // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2021 (№1), С. 62-68.

189. Довгань, Е. Ф., Мокосеева, М. А. правовые проблемы функционирования евразийского экономического союза // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2018. Т.4 №4. С. 71-79.

190. Дробязко, С. Г. Правообразование, правотворчество, правоустановление, их субъекты и принципы / С.Г. Дробязко // Право и демократия: сб. науч. тр. – Минск: БГУ, 2003. – Вып 14. С. 15-34.

191. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С.Ю. Кашкин ; пер. А.О. Четвериков. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : ИНФРА-М, 2024. — 650 с.

192. Европейское право : учебник и практикум для вузов / А. И. Абдуллин [и др.] ; под редакцией А. И. Абдуллина, Ю. С. Безбородова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 282 с.

193. Ерпылева, Н. Ю. Европейский центральный банк в институциональной структуре европейской банковской системы (правовые аспекты) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. №1. с. 98-113.

194. Зуев, В. Н. Механизм принятия решений в ЕС - универсальный инструмент примирения интересов // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2008. №3. С. 12-23.

195. Интеграционное право : учебник / В. В. Блажеев, С. Ю. Кашкин, П. А. Калиниченко и др.; отв. ред. С. Ю. Кашкин. - Москва : Проспект, 2017. - 720 с.

196. Исполинов, А. С. Дело Achmea, автономный характер права ЕС и права ЕАЭС и бесславный закат концепции «интеграционного права» // Издательская группы «Закон», Портал Закон RU – [Электронный ресурс] – URL - https://zakon.ru/blog/2021/3/29/delo_achmea_avtonomnyj_harakter_prava_es_i_prava

_eaes_i_besslavnyj_zakat_koncepcii_integracionnogo_p (дата обращения: 11.06.2024).

197. Исполинов, А. С. Приоритет, прямое действие и прямой эффект норм права Евразийского экономического союза // Журнал международного права и международных отношений. 2017. №1-2 (80-81).

198. Кавешников, Н. Ю. Эволюция процедур принятия решений в ЕС как параметр глубины интеграции // Современная Европа. 2020. № 5(98). С. 77-88.

199. Кантур, Р. А. Международно-правовые основания и правовая природа нормотворческой деятельности временных администраций ООН // «Международное правосудие», 2019, № 2 С. 107-127.

200. Капустин, А. Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права. 2015. №ф11. С. 59–69.

201. Капустин, А. Я. Договор о Евразийском экономическом союзе – новая страница правового развития евразийской интеграции // Журнал российского права №12 – 2014. с. 98-107.

202. Кашкин, С. Ю., Четвериков, А. О. Основы интеграционного права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2014. 224 с.

203. Концепция верховенства права через призму наднациональности правопорядка Европейского Союза: анализ научных подходов / Самович Ю. В., Марухно Е. Ю. // Теория и практика социогуманитарных наук. - 2021. - № 2 (14). - С. 116-123.

204. Лифшиц, И. М. Некоторые аспекты взаимодействия международного финансового права и права Европейского союза // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. №2. С. 5-13. С. – 8.

205. Мазуренко, А. П. Правотворческая политика: понятие и соотношение со смежными юридическими категориями // Государство и право. 2010. №4. С. 12-20.

206. Малинин, С. А. О правотворческой роли международных организаций / С.А. Малинин // XIV ежегодное собрание 3, 4 и 5 февраля 1971 г.: Тезисы докладов / Советская Ассоциация международного права. – М., 1971. – С. 16 – 19.

207. Малинин, С. А. Избранное. Статьи и отрывки из книги: Право международной безопасности и межгосударственных организаций, договорное, морское, атомное право: К 80-летию со дня рождения и к 50-летию научной и педагогической деятельности Сергея Александровича Малинина / С. А. Малинин ; Санкт-Петербургский университет [СПбГУ]. Юридический факультет. - Санкт-Петербург, 2003. - 443 с

208. Мамчун, В. В. Проблема соотношения понятий правотворчества и нормотворчества // Вестник Владимирского юридического института. №1(50). 2019 С. 176-182.

209. Матвеева, М. А. Нормотворчество и правотворчество: теоретические проблемы соотношений понятий // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата №3(34) 2014 С. 42-47.

210. Матузов, Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. 4-е изд., испр. И доп. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 528 с.

211. Международное право: учебник / В.М. Шумилов. – 3-е изд., испр. и доп. – Москва: ЮСТИЦИЯ, 2018. – 528 с.

212. Международное право: Учебник. Отв. Ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Изд-во «Международные отношения». 2000.

213. Межеккей, А. В. Понятие нормотворчества // Аграрное и земельное право. 2022. № 12(216). С. 16-18.

214. Мещерякова, О. М. 2012. Наднациональность в Европейском Союзе и суверенитет государств. - Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. № 1. С. 16-21.,

215. Михалева, Т. Н. Принцип субсидиарности в праве Европейского союза: предел наднациональности или ее развитие? // Актуальные проблемы

международного публичного и международного частного права : сб. науч. трудов. Вып. 8 / БГУ ; [редкол.: Е. В. Бабкина ; Ю. А. Лепешков (отв. редакторы) и др.] . - Минск : БГУ, 2016. - С. 145-155.

216. Морозова, Л. А. Теория государства и права. М., 2002. 384 с.

217. Нерсисянц, В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, М., 1999. – 552 с.

218. Нешатаева, Т. Н. 2014. Интеграция и наднационализм. - Вестник Пермского университета. Серия: Юридические науки. № 2 (24). С. 243-248.

219. О функционировании и финансовых аспектах Евразийского экономического союза // Министерство финансов Республики Беларусь (Официальный сайт) [Электронный ресурс] URL: eaes.pdf (minfin.gov.by) (дата обращения: 11.06.2024).

220. Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996.

221. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. 0-28 В.В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2001. — 520с.

222. Павельева, Э. А. 2018. Соотношение суверенитета и наднациональности: история и перспективы. - Сибирский юридический вестник. № 4 (83). С. 124-129. С – 125.

223. Пазына, Е. О. Особенности разработки и принятия бюджета Европейского Союза после лиссабонской реформы // Вестник Саратовской государственной юридической академии №5 (106). 2015. 188-197 с.

224. Пименова, О. И. Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ // Вестник международных организаций. Т.14. №1. С. 76-93. 2019.

225. Пименова, О. И. Правовая интеграция в ЕС и ее «национальное измерение» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. №3. С. 136-153.

226. Потемкина, О. Ю. Реформа Договора о Европейском союзе: провести нельзя отказаться // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. №5. С. 26-34. DOI: 10.15211/vestnikieran520222634.

227. Право Европейского союза : вопросы истории и теории : учебное пособие / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина ; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Юридический фак. - Москва : Проспект, 2010. - 431 с.

228. Право Европейского союза в 2 т. Том 1. Общая часть в 2 кн. Книга 2: учебник для вузов / С.Ю. Кашкин; ответственный редактор С.Ю. Кашкин. - 4-е изд. перераб. и доп. - Москва: Издательство «Юрайт», 2020. - 299 с.

229. Право Европейского союза в 2 ч. Часть 1 : учебник и практикум для вузов / А. Х. Абашидзе [и др.]; под редакцией А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 327 с.

230. Право Европейского союза : учебник для вузов / А. Я. Капустин [и др.]. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 387 с.

231. Право Европейского союза : учебник для вузов / С. Ю. Кашкин, П. А. Калининченко, А. О. Четвериков ; под редакцией С. Ю. Кашкина. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 368 с.

232. Право Европейского Союза. В 2т. Т.2. Особенная часть: ученик для бакалавриата и магистратуры / под ред. С.Ю. Кашкина- – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 1023 с. – (Серия: Бакалавр. Углубленный курс).

233. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы / Л. М. Энтин. - Москва : Аксиом, 2009 (М. : Изд-во "Аксиом"). - 300 с.

234. Романова, М. Е. Роль «незаконодательных» актов в таможенном регулировании Европейского Союза // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 5(45). – С. 175-182.

235. Соколова, Н. А. Евразийский экономический союз: правовая природа и природа права // Lex Russica. 2017. №ф11. С. 47–57.

236. Стельникова, Н. А. Делегированное законодательство в Европейском Союзе // Вестник Московского Университета. Сер.11. ПРАВО. 2015. №3.

237. Стрежнева, М. В. Наднациональность и принцип субсидиарности в ЕС и за его пределами. – Мировая экономика и международные отношения. 2016. №6 С. 5-14.

238. Сырых, В. М. Теория государства и права: Учебник для вузов. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2012. — 704 с.

239. Теория государства и права : учебное пособие / Красняков Н.И., Шишкина Н.В., СИУ РАНХиГС. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. – 252с.

240. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. Б. Исакова. — Москва : Норма : ИНФРА'М, 2020. — 656 с.

241. Теория государства и права: учебное пособие / О.А. Колоткина, А.С. Морозова, И.Д. Ягофарова. – Москва: ИНФРА-М, 2021. – 406с.

242. Толстых, В. Л. Размышления о евразийской интеграции // Sumus ubi sumus. Международное право XXI века: мир и безопасность, сотрудничество и интеграция, права человека: Liber Amicorum в честь профессора Л.П.Ануфриевой / под ред. Н.А.Соколова. М. : Проспект, 2016. С.273–282.

243. Топорнин, Н. Б. Бюджетное право ЕС: основные понятия и принципы [Электронный ресурс] / Н.Б.Топорнин // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. — 2019. — №2 (52). — С. 5-11.

244. Трстеньяк, В. Принцип верховенства в праве Европейского союза и роль конституционных судов государств-членов // Международное правосудие. 2012. №2 (3). С. 54-65.

245. Трубачева, К. И. Смешанные соглашения как юридическая основа политики добрососедства Европейского Союза // Актуальные проблемы российского права. 2010. №3. С. 396-403.

246. Тускаль, Д. В., Миско, Т. С. Порядок внесения изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.: нормативные и практические аспекты // Юстиция Беларуси №8/2023 с. 13-15.

247. Хиршлер, М., Цимерман, Б. Западно-европейские интеграционные объединения. Право: пер. с нем. / под общ. ред. и предисл. Э. М. Аметистова, М. И. Брагинского. М., 1987. С. 75–77.

248. Хэ Минцзюнь К вопросу о праве выхода государства из международной организации // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2010. №6. – С. 93-101.

249. Цветкова, Ю. В. Механизм расширения Европейского союза на современном этапе // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС №2(29) Том 8, 2017 с. 181-190.

250. Четвериков, А. О. Евразийская экономическая комиссия - новый интеграционный институт на постсоветском пространстве // Формирование Евразийского союза на постсоветском пространстве: проблемы и перспективы правового регулирования: Международная научно-практическая конференция. Москва, 2012 с. 93-117.

251. Четвериков, А. О. Законодательство и правовые акты Европейского Союза в соответствии с Лиссабонским договором 2007 года. // Lex Russica (Научные труды МГЮА) 2008 (№6). с. - 1544-1555. С.- 1551.

252. Четвериков, А. О. Рецепция права ЕС в других интеграционных образованиях и формирование общей теории интеграционного права. Интеграционное право: опыт Европы для постсоветского пространства: Международная научно-практическая конференция (г. Москва, 23 декабря 2010 г.) / Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина, Рос. нов. ун-т ; председ. програм. ком. И. М. Мацкевич. - М. : РосНОУ, 2011. - 248 с. С. 226-234.

253. Четвериков, А. О. Система учредительных документов Европейского союза в соответствии с Лиссабонским договором 2007 года // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН) №4(67), 2008. С. 962-989.

254. Шагиева, Р. В. Основы нормотворчества: учеб. пособие / Н.Н. Димитров; Р.В. Шагиева - Москва: Изд-во Российской таможенной академии, 2013 - 145 с.

255. Шibaева, Е. А. 1992. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера. - Московский журнал международного права. № 4. С. 81-93.

256. Шпакович, О. Н. 2012. Наднациональность в праве международных организаций. – Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. № 2 (37). С. 133–143.

257. Шумилов, В. М. Концепция глобального права и глобальной нормативной системы // Современный юрист 3(12) 2015 С. 70-87.

258. Шумилов, В. М. О «Глобальном праве» как формирующейся правовой суперсистеме. Московский журнал международного права. 2015;(4):4-17.

259. Шумилов, М. М., Гуркин А. Б. Основные проблемы евразийской интеграции в условиях усиления национального и регионального протекционизма. Управленческое консультирование. 2017;(1):45-62.

260. Шумилов, В. М., Международное право. : учебник / В. М. Шумилов. — Москва : Юстиция, 2024. — 528 с.

261. Энтин, К. Роль международных договоров и международного обычного права в правопорядке ЕС и ЕАЭС // Международное правосудие. 2021. №1(37). С.102–130.

262. Энтин, М. Л. Постлиссабонские тенденции в нормотворчестве ЕС // Портал МГИМО. 2011. [Электронный ресурс] – URL: mgimo.ru/files/177456/Entin_post-lisbon.pdf?ysclid=m0azqeu7j7342160308&utm_source=ya.ru&utm_medium=referral&utm_campaign=ya.ru&utm_referrer=ya.ru (дата обращения: 10.08.2024). 11 с.

263. Энтин, М. Л., Осокина, Е. Б. Роль Европейского центрального банка в современной системе обеспечения финансовой стабильности ЕС // Вестник

Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. №4.

264. Энтин, Л. М. Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник / отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. — 528 с.

265. Энтин, Л. М. Европейское право. Отрасли права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2024. — 416 с.

266. Энтин, Л. М. Право и институты Европейского Союза. Современный этап эволюции : учебное пособие / Л. М. Энтин. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 288 с.

267. Ярмонова, Е. Н. Отличие нормотворчества от правотворчества // Успехи современной науки и образования. №9 Том 2 С. 2016, 117-119.

Учебные пособия, монографии и статьи на английском языке

268. A. Petti, "EMU inter-se agreements: a laboratory for thinking about associative institutionalism", Cadmus European University Institute, Department of Law, 2015. 108p.

269. Alan Meyhew, *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

270. Armstrong Kenneth "The right to revoke an EU withdrawal notification: putting the bullet back in the article 50 chamber?". *The Cambridge Law Journal* 78, no 1 (2019):37.

271. Athanassiou, Phoebus, 2009. "Withdrawal and expulsion from the EU and EMU: some reflections," *Legal Working Paper Series 10*, European Central Bank.

272. Barnard, C. *The substantive law of the EU : the Four Freedoms – fifth edition*, 2016. 627 p.

273. Bast, Jürgen, *Is There a Hierarchy of Legislative, Delegated and Implementing Acts?* (August 17, 2015). In: Carl Fredrik Bergström and Dominique

Ritleng (eds.), *Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers* (Oxford University Press 2016) P 157-171.

274. Beáta Huszka, *Human Rights on the Losing end of EU Enlargement: The Case of Serbia* // *JCMS Journal of Common Market Studies* 2017 pp. 1-16.

275. Berry E., Homewood M. *Complete EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford University Press, 2017.

276. Blanke, HJ., Mangiameli, S. (2013). Article 48 [Treaty Revision Procedures]. In: Blanke, HJ., Mangiameli, S. (eds) *The Treaty on European Union (TEU)*. Springer, Berlin, Heidelberg. (pp. 1331-1355).

277. Blerina Muskaj *The Role of the European Union and the Procedure of Conclusion of International Agreements after the Lisbon Treaty* // *European Journal of Multidisciplinary Studies* Vol.9 (1) 2024. PP. 1-10.

278. Böttner R. *The Treaty Amendment Procedures and the Relationship between Article 31(3) TEU and the General Bridging Clause of Article 48(7) TEU* // *European Constitutional Law Review*, 12: 499–519, 2016.

279. Bultena A. *Negotiations in the Ordinary Legislative procedure: the Perspective of the European Parliament* In: Goudappel F., Hirsch Ballin E. (eds) *Democracy and Rule of Law in the European Union*. T.M.C. Asser Press, The Hague. 2016. P. 93-109.

280. C. Crombez, Bjoern Høyland *The budgetary procedure in the European Union and the implications of the Treaty of Lisbon* // *European Union Politics*. 2012 (16) p. 67-89.

281. Catherine Barnard, Steve Peers, *European Union Law* (3d Edition). Oxford University Press, 2020. 901 p.

282. Christiansen Th., Dobbels M. *Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts* // *Europ. L.J.* 2013 Vol. 19 №1. P. 49-54.

283. Christophe Hillion. *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy* // *Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS)*, 2010.

284. Co-Decision procedure // Eurofound [Electronic source] – URL: Co-decision procedure | European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (europa.eu) (accessed: 01.02.2024).

285. Cooper Ian. 2013. Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union. *Journal of the European Integration* 35:531-46.

286. Craig P. Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation // *Europ. L. Rev.* 2011. Vol. 36 № 5.

287. Craig P., Burca G. *EU Law: text, cases, materials.* – Seventh Edition OUP - Oxford University Press, 2020, 1344 p..

288. Crombez C. (1996) “Legislative Procedures in the European Community”. *British Journal of Political Science*, Vol. 26, No.2, pp. 199-218.

289. D. Kochenov, “EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?”, (2005) 9(6) *European Integration online Papers*.

290. D. Kochenov, “EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?” // *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 9, No. 6, 2005, pp.1–23.

291. D. Kochenov, R. Janse Admitting Ukraine to the EU: Article 49 TEU is the “Special Procedure” // (March 30, 2022) *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.4083111.

292. Daniel Wyatt Is the Commission a “lawmaker”? On the right of initiative, institutional transparency and public participation in decision-making: *ClientEarth // Common Market Law Review*, Volume 56, Issue 3 (2019) pp. 825 – 841.

293. De Witte, Bruno. 2000. ‘Old-Fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union’, in Grainne De Búrca and Joanne Scott, eds., *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?*, Hart, Oxford, pp. 31-58.

294. ECB legal framework // ECB Official Website [Electronic source] – URL: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/ecblegal/html/index.en.html> (accessed: 01.09.2024).
295. Enhanced Cooperation and European Tax Law. Caroline Heber, Oxford University Press. 2021. 519p.
296. European Union Public Finance 5th Edition. [Electronic Source] – URL: European Union. Public Finance (europa.eu) (дата обращения: 11.06.2024).
297. F. Erlbacher, 'Article 218 TFEU', in M. Kellerbauer et al. (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2019, p. 2463.
298. F. Snyder, “Soft Law and Institutional practice in the European Community” (1993) // European University Institute Law Working Paper №93/5.
299. G.Sasse, “The Politics of Conditionality: The Norm of Minority Protection before and after EU Accession” (2008) // 15 *Journal of European Public Policy*.
300. Guide to EU decision-making and justice and home affairs after the treaty of Lisbon. by Steve Peers, Professor of Law, University of Essex with additional material by Tony Bunyan A Statewatch publication, December 2010. [Electronic source] URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-115-lisbon-treaty-decision-making.pdf> (дата обращения: 11.06.2024).
301. Hardacre Alan, Michael Kaeding. *Delegated & Implementing Acts: The New Worlds of Comitology – Implications for European and National Public Administrations*. EIPAScope, 2011 (1): 29–32.
302. Hartley T. *The Foundations of European Union Law*. 8th Edition. Oxford University Press, 2014.
303. Heard-Laureote K. *European Union governance: effectiveness and legitimacy in European Commission committees*. - London: Routledge, 2010. - XV, 243 p.
304. Hill, J., ‘The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal’, 12 *Georgia Journal of International and Comparative Law* (1982), p. 335.

305. Hillion C. Withdrawal Under Article 50 TEU: An Integration-Friendly Process (April 4, 2018). *Common Market Law Review*. Vol. 55. pp. 29-56.
306. Hillion C., Leaving the European Union, the Union Way. A legal Analysis of Article 50 TEU // *European Policy Analysis* 2016:8. 12 p.
307. Hinarejos, A., The Court of Justice of the EU and the Legality of the European Stability Mechanism, 72(2) *The Cambridge Law Journal*, 2013, pp. 237-287.
308. Hofmann H. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality // *Europ. L.J.* 2009. Vol. 15. №4. P. 494.
309. I. Armakolas, G. Triantafyllou, Greece and EU enlargement to the Western Balkans: understanding an ambivalent relationship // *Journal of Southeast European and Black Sea Studies* 17(4):1-19, 2017.
310. J. Heliskoski, 'Mixed Agreements: The EU Law Fundamentals', in R. Schütze and T. Tridimas (eds), *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order*, Vol. I, Oxford University Press, 2018.
311. Jacques ZILLER. *Advanced introduction to European Union law*. 2nd edition. Cheltenham ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publishing, 2023, 142p.
312. Kengyel Ákos *New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget* // *Intereconomics*. Vol.51, No.2, March-April 2016.
313. Kirgios A. *Treaty Revision in the EU – An analysis of potential issues facing the revision procedures in Article 48 TEU* // *Thesis in European law*. Stockholm University. 2015. 61 p. [Electronic source] – URL: FULLTEXT01.pdf (diva-portal.org) (accessed: 01.08.2024)
314. Klaudijus Maniokas. *Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal* // *Lithuanian foreign policy review*. 2000, 5, p. 35-60.
315. Kotanidis S. *Passerelle clauses in the EU Treaties. Opportunities for more flexible supranational decision-making* // *European Parliamentary Research Service*. [European Parliament Think Tank official website] 16.12. 2020. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2020\)659420](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)659420) (дата обращения: 11.06.2024).

316. Laruelle A. (2002) “The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory”. In van Deemen A., Widgren M. and Hosli M. (eds) *Institutional Challenges in the European Union* (London: Routledge).

317. *Legal Aspects of the European System of Central Banks: iber Amicorum Paolo Zamboni Garavelli*, by European Central Bank. (Frankfurt am Main: European Central Bank, 2005) // [Electronic source] – URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/legalaspectsescben.pdf> (accessed: 01.09.2024).

318. Lindset P. 2016. *Supranational Organizations*. - *The Oxford Handbook of International Organizations*. Ed. by J.K. Cogan, I. Hurd, I. Johnstone. Oxford: Oxford University Press. P.152-170. P.-154.

319. Lorca Arce, A. (2024). The evolution of the European Union enlargement policy : a historical approach to the Copenhagen criteria. *20 Years of EU Membership Paper Series*, 3-14.

320. Magdalena Svobodova *On the Concept of Legislative Acts in the European Union Law* Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper No. 2016/II/1.

321. Malcolm Evans. *International Law*. Fifth Edition. Oxford University Press, 2018.

322. Marco Evola. *Comparing the Practice of Accession to and Withdrawal from the European Union: Commonalities in Principles and Procedures?* // *European Papers*, Vol. 7, 2021, No 1, pp. 439-464.

323. Marie-Eve Bélanger & Frank Schimmelfennig (2021) *Politicization and rebordering in EU enlargement: membership discourses in European parliaments*, *Journal of European Public Policy*, 28:3, 407-426, DOI: 10.1080/13501763.2021.1881584.

324. Martin Westlake, *The Council of the European Union*. Cartermill Publishing, 1995. 415.

325. Matei, Ani & Dumitru, Adrian. (2020). The Subsidiarity Principle and National Parliaments Role: From Formal Need to Real Use of Powers. // *Administrative sciences*. 2020,10,24.

326. Miglio A., Gabriella P. EU law and inter se agreements in defence matters: Mapping the interplay // *Perspectives on Federalism*, Vol. 14, issue 3, 2022, pp. 1-33.

327. Mrak M. (2011) European Union Budget. In: Palgrave Macmillan (eds) *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2999-1 [Electronic source] URL: https://link.springer.com/content/pdf/10.1057%2F978-1-349-95121-5_2999-1.pdf (accessed: 11.06.2024).

328. Nicholson F, East R. From Six to Twelve. The Enlargement of the European Communities (Longman, 1987)

329. Nikoleta Yordanova & Asya Zhelyazkova, 2020. "Legislative Control over Executive Law-making: Delegation of Quasi-legislative Powers to the European Commission," *Journal of Common Market Studies*, Wiley Blackwell, vol. 58(2), pages 345-364.

330. P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford University Press, 2011, 644 p.

331. Paolo Bruno Navigating Art. 218 TFEU: Third States' Accession to International Conventions and the Position of the EU in this Respect // *European Papers* Vol.7, 2022 PP. 333-343.

332. Pavlos Eleftheriadis. *The structure of the European Union Law* // *Oxford Legal Studies Research Paper*. 2010. №47.

333. Rafał Mańko *The European Parliament's role in concluding international agreements* // *Members' Research Service* (2024) [Electronic Source] – URL: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762341/EPRS_BRI\(2024\)762341_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762341/EPRS_BRI(2024)762341_EN.pdf) (accessed: 01.09.2024). 12 p.

334. Raya Kardasheva “The Power to Delay: The European Parliament’s Influence in the Consultation Procedure”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, No. 2 (March 2009): 385-409.

335. Rinke Bax and Andreas Witte The taxonomy of ECB instruments available for banking supervision // *ECB Economic Bulletin*, Issue 6/2019 [Electronic source] – URL: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2019/html/ecb.ebart201906_02~3e2f0e4f63.en.html (accessed: 01.09.2024).

336. Roederer-Rynning C. Passage to bicameralism: Lisbon’s ordinary legislative procedure at ten // *Comparative European Politics*. 2019. Vol.17. P. 957-973.

337. Rosas A. The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States // *Fordham International Law Journal* vol. 34, issue 5. 2011. Art. 7 pp. – 1304-1345.

338. S. Economides, From Fatigue to Resistance: EU Enlargement and the Western Balkans // *Dahrendorf Forum IV Working Paper No. 17* 20 March 2020 [Electronic source] – URL: [Economides_from_fatigue_to_resistance_published.pdf](https://www.lse.ac.uk/workingpapers/papers/economides_from_fatigue_to_resistance_published.pdf) (lse.ac.uk) (accessed: 10.01.2024).

339. Silvia Kotanidis Passerelle clauses in the EU Treaties. Opportunities for more flexible supranational decision-making // *European Parliamentary Research Service*. [Electronic source] – URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU\(2020\)659420_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_EN.pdf) (дата обращения: 11.06.2023).

340. Stefan, Oana Andreea and Avbelj, Matej and Eliantonio, M. and Hartlapp, Miriam and Korkea-aho, Emilia and Rubio, Nathalie, *EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review* (March 4, 2019). King's College London Law School Research Paper Forthcoming, [Electronic source] – URL: <https://ssrn.com/abstract=3346629> (accessed: 01.06.2024).

341. Steiner & Woods. *EU Law*. Oxford University Press, 2012. - 738 p.

342. Steve Peers. Guide to EU decision-making and justice and home affairs after the treaty of Lisbon // A Statewatch publication, December 2010.

343. Steven Weber, “European Union Conditionality”, Politics and Institutions in an Integrated Europe [ed. By Barry Eichengreen, Jeffrey Frieden, Jurgen von Hagen] (Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 1995).

344. Supervisory Board // ECB Official Website [Electronic source] – URL: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/ssm/html/index.en.html> (accessed: 01.09.2024).

345. Tatham A., Enlargement of the European Union (Kluwer Law International, 2009).

346. Tiago Sergio Cabral A Short Guide to the Legislative procedure in the European Union. UNIO – EU Law Journal. Vol. 6 No. 1 January 2020, pp 161-180.

347. Treaties and the European Parliament // European Parliament Official Website [Electronic Source] – URL: EU Treaties (europa.eu) (accessed: 01.02.2024).

348. Treshchenkov E. (2023) Supranationality and Sovereignty in the European Union and in the Eurasian Economic Union. International Organisations Research Journal, vol. 18, no 3, pp. (in English).

349. Westlake M. (1994) A Model Guide to the European Parliament (London: Pinter).

Диссертации и авторефераты

350. Бугаева, Анна Сергеевна. Эволюция правового статуса Европейской комиссии в организационном механизме Европейского Союза: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.10 / Бугаева Анна Сергеевна; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина]. - Москва, 2011. - 26 с.

351. Вилкова, М. Ю. Правовые основы членства в Европейском союзе : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.10 / Вилкова Мария Юрьевна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»]. - Москва, 2020. - 195 с.

352. Зеленов Р.Ю. Правовые основы процесса принятия решений в системе институтов Европейского Союза: Дис. . канд. юрид. наук : 12.00.10: Москва, 2005 180 с. РГБ ОД, 61:05-12/780

353. Исполинов А.С. Международно-правовые аспекты деятельности Комиссии ЕС: дисс. кандидата юридических наук: 12.00.10 / Исполинов Алексей Станиславович [Место защиты: гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 1995. - 164 с.

354. Осокина Е.Б. Правовые основы организации и функционирования Европейского банковского союза : дис.. кандидата юридических наук : 12.00.10 / Осокина Елена Борисовна; [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т)]. - Москва, 2019. - 233 с.

355. Пазына Евгений Олегович. Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского Союза: дисс. кандидата юридических наук: 12.00.10 / Пазына Евгений Олегович; [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений].- Москва, 2010.- 213.

356. Синюков С.В. Механизм правотворчества: дисс. кандидата юридических наук: 12.00.01 / Синюков Сергей Владимирович [Место защиты: Саратов. гос. юрид. акад.]. - Саратов, 2012. - 241 с.

357. Стельникова Н.А. Делегированное законодательство в системе европейского права: теоретико-правовые вопросы. дисс. кандидата юридических наук: 12.00.10 / Стельникова Наталия Алексеевна; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2016. - 210 с.

358. Тазиев Н. Д.. Международное нормотворчество: современные способы создания правовых норм : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 : Казань, 2002 186 с.

359. Четвериков А.О. Основные органы Европейского Союза: конституционно-правовой аспект: автореферат дис. кандидата юридических наук: 12.00.02 / Четвериков Артем Олегович [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина] - Москва, 1999. - 26 с.

360. Эбралидзе Н. Т. Методы правотворчества в ЕС : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 : Казань, 2004 173 с.

Официальные сайты институтов ЕС и органов ЕАЭС

361. Официальный сайт Европейского союза: www.europa.eu

362. Официальный сайт Европейского парламента:
<https://www.europarl.europa.eu/portal/en>

363. Официальный сайт Совета ЕС и Европейского совета:
<https://www.consilium.europa.eu/>

364. Официальный сайт Европейской комиссии: www.ec.europa.eu

365. Официальный сайт Суда ЕС: www.curia.eu.int

366. Правовая база данных Eur-Lex: www.eur-lex.europa.eu

367. Официальный сайт журнала «Официальный журнал Европейского Союза»: <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

368. Официальный сайт Евростата
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/statistics-illustrated>

369. Официальный сайт Европейского центрального банка:
<https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>

370. Официальный сайт ЕАЭС: <http://www.eaeunion.org/>

371. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии:
<https://eec.eaeunion.org/>

372. Правовой портал ЕАЭС: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru>

373. Информационный портал ЕАЭС: <https://portal.eaeunion.org/ru-ru/public/main.aspx>

374. Официальный сайт Суда ЕАЭС: <https://courteurasian.org/>

375. Портал общих информационных ресурсов и открытых данных ЕАЭС:
<https://opendata.eaeunion.org/>

Приложения

Приложение 1

Обычная законодательная процедура ЕС

№	Сфера применения	Статья ДФЕС
1.	Установление принципов и условий функционирования служб общеэкономического значения	ст. 14
2.	Установление принципов и пределов доступа к документам институтов ЕС	п.3 ст.15
3.	Установление правил защиты персональных данных физических лиц	п.2 ст.16
4.	Установление правил по защите от дискриминации по признаку национальности	ст. 18
5.	Установление принципов, лежащих в основе поощрительных мер Союза по поддержке действий государств-членов по борьбе с дискриминацией по признакам пола, расы или этнического происхождения, религии или убеждений, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации	п.2 ст.19
6.	Принятие норм, обеспечивающих гарантии свободного передвижения и выбора места жительства граждан ЕС в государствах-членах ЕС	п.2 ст.21
7.	Установление правил и требований, предъявляемых к осуществлению законодательной инициативы в рамках ЕС со стороны граждан ЕС	ст. 24

8.	Принятие мер по углублению взаимодействия государств членов между собой, а также с Комиссией в сфере таможенного регулирования	ст. 33
9.	Установление общей организации сельскохозяйственных рынков Союза и принятие иных мер для достижения целей общей сельскохозяйственной политики и политики в области рыболовства	п. 2 ст.43
10.	Принятие мер, необходимых для обеспечения свободного передвижения работников в рамках ЕС	ст. 46
11.	Принятие мер в сфере социальной защиты, необходимых для обеспечения свободного передвижения работников в рамках ЕС	ст. 48
12.	Принятие мер, по обеспечению свободы учреждения в рамках ЕС	п. 1 ст. 50
13.	Установление исключений из правил свободы учреждения	ст. 51
14.	Принятие мер по координации установления в государствах-членах специального режима для иностранных граждан в контексте свободы учреждения.	п.2 ст. 52
15.	Принятие норм о взаимном признании дипломов и сертификатов об образовании	п.1 ст. 53
16.	Принятие норм, направленных на распространение действие преимуществ свободны предоставления услуг в рамках Союза на поставщиков услуг, которые являются гражданами третьих стран и учредили собственное дело внутри Союза.	ст. 56
17.	Принятие мер по либерализации рынка отдельных видов услуг	п.1 ст. 59
18.	Принятие мер, обеспечивающих движение капиталов в и из третьих государств	п. 2 ст. 64
19.	Определение правовых основ административных мер в отношении перемещений капиталов и платежей	ст. 75

20.	Принятие отдельных мер для достижения целей политики Союза в области пограничного контроля, предоставления убежища и иммиграции	п.2 ст. 77
21.	Установление основных параметров системы предоставления убежища в ЕС	п. 2 ст. 78
22.	Установление основных параметров политики Союза в иммиграционной сфере	п.2, п. 4 ст. 79
23.	Принятие мер в сфере правового сотрудничества по гражданско-правовым вопросам, имеющим значение для функционирования внутреннего рынка	п. 2 ст. 81
24.	Установление правил и принципов сотрудничества государств-членов в уголовно-правовой сфере	п.1, п.2 ст. 82
25.	Установление минимальных правил в сфере противодействия трансграничной преступной деятельности	п.1 ст. 83
26.	Принятие мер по содействию государствам-членам в деле превенции совершения преступлений	ст. 84
27.	Установление основных параметров деятельности и структуры Евроюста	п.1 ст. 85
28.	Принятие мер по налаживанию кооперации полицейских органов стран-членов	п.2 ст. 87
29.	Установление основных параметров деятельности структуры Европола	п.2 ст. 88
30.	Принятие мер, направленных на достижения целей в области общей политики в сфере транспорта	п.1 ст. 91
31.	Принятие норм в сфере регулирования морского и воздушного транспорта	п.2 ст. 100
32.	Принятие мер по сближению законодательств стран-членов в сфере функционирования внутреннего рынка	п.1 ст. 114

33.	Принятие мер сближению законодательств-государств членов, в случае наличие в национальных законодательствах положений, препятствующих свободной конкуренции на внутреннем рынке	ст. 116
34.	Принятие мер в области защиты прав интеллектуальной собственности на внутреннем рынке	ст. 118
35.	Установление детализированных правил надзора за проведением согласованной экономической политики государств-членов	п.6 ст. 121
36.	Изменение и дополнение ряда статей Статута ЕЦБ	п.3 ст. 129
37.	Принятие мер для обеспечения использования евро в качестве единой валюты	ст. 133
38.	Принятие мер, стимулирующих кооперацию государств-членов и содействие их усилиям в сфере занятости	ст.149
39.	Принятие мер по содействию кооперации государств-членов в социальной сфере	п.2 ст. 153
40.	Принятие мер по обеспечению равного доступа к трудоустройству и получению равной заработной платы мужчинами и женщинами	п.3 ст. 157
41.	Принятие норм, регулирующих деятельность Европейского социального фонда	ст. 164
42.	Принятие стимулирующих мер по достижению целей союза в сферах образования, молодежи и спорта	п.4 ст. 165
43.	Принятие стимулирующих мер по достижению целей союза в сфере организации vacation training	п.4 ст.166
44.	Принятие стимулирующих мер по достижению целей союза в сфере содействия развитию культурного разнообразия в государствах-членах	п.5 ст. 167
45.	Принятие стимулирующих мер по достижению целей союза в сфере охраны общественного здоровья	п.4, п.5 ст. 168
46.	Принятие стимулирующих мер по достижению целей союза в сфере защите прав потребителей	п.3 ст. 169

47.	Принятие установок и принципов организации трансевропейских сетей	ст. 172
48.	Принятие специальных мер поддержки усилий государств-членов по содействию развития промышленности	п.3 ст. 173
49.	Принятие специальных мер в целях достижения экономической, социальной и территориальной сплоченности Союза	ст. 175
50.	Установление основных параметров деятельности и организационной структуры Структурных фондов Союза	ст. 177
51.	Принятие регламентов, регулирующих деятельность Европейского фонда регионального развития	ст. 178
52.	Принятие рамочной программы в сфере исследований, технологического развития и космоса, а также принятие мер по имплементации European research area	п.1, п.5 ст. 182
53.	Принятие мер, касающихся имплементации рамочных программ в сфере исследований, технологического развития и космоса	ст. 188
54.	Принятие мер по формулированию европейской политики в области исследований космоса	п.2 ст. 189
55.	Принятие мер по достижению целей Союза в области природоохранной политики	п.1, п.3 ст. 192
56.	Принятие мер по достижению целей Союза в энергетической сфере	п.2 ст. 194
57.	Принятие мер по достижению целей Союза в сфере туризма	п.2 ст. 195
58.	Принятие мер по достижению целей Союза в сфере ЧС и гражданской обороны	п.2 ст. 196
59.	Принятие мер по достижению целей Союза в сфере организации административного сотрудничества	п.2 ст. 197
60.	Установление рамок имплементации общей торговой политики Союза	п.2 ст. 207

61.	Принятие мер по имплементации политики Союза по сотрудничеству с третьими странами в целях развития, в том числе путем утверждения специальных программ сотрудничества	п.1 ст. 209
62.	Принятие мер по налаживанию экономического, финансового и технического сотрудничества с третьими странами	п.2 ст. 212
63.	Установление рамочных правил предоставления Союзом гуманитарной помощи	п.3, п.5 ст. 214
64.	Регулирование деятельности европейских политических партий, в том числе правил их финансирования	ст. 224
65.	Учреждение специализированных судов	ст. 257
66.	Внесение поправок в Статут Суда ЕС	ст. 281
67.	Установление общих правил и принципов в отношении порядка осуществления контроля со стороны государств-членов за реализацией Комиссией исполнительных полномочий	п.3 ст. 291
68.	Установление норм, регулирующих деятельность европейской администрации	п.2 ст. 298
69.	Утверждение правил различных бюджетных процедур	ст. 322
70.	Принятие мер в сфере противодействия мошенничеству, затрагивающему финансовые интересы Союза	п.4 ст. 325
71.	Принятие норм, регулирующих деятельность служащих институтов Союза	ст. 336
72.	Принятие мер по подготовке статистических данных, когда это необходимо для осуществления деятельности Союза	ст. 338

Специальная законодательная процедура ЕС

<i>СЗП-1: принятие законодательных актов Советом после консультации с Европейским парламентом / Процедура консультации</i>		
№	Сфера применения	Статья ДФЕС
1.	Принятие мер в сфере социальной защиты	п3 ст. 21
2.	Принятие норм регулирующих участие граждан стран-членов, проживающих на территории другого государства-члена в муниципальных выборах, а также в выборах в Европейский Парламент	п.1, п.2 ст.22
3.	Принятие мер по регулированию процесса предоставления дипломатической защиты гражданам государства-члена в третьих странах за счет представительств других государств-членов	ст. 23
4.	Регулирование отдельных вопросов движения капитала из\в третьи государства	п.3 ст. 64
5.	Принятие норм, регулирующих вопросы выдачи паспортов, идентификационных карт, вида на жительство и т.д.	п.3 ст. 77
6.	Принятие норм, затрагивающих отдельные вопросы применение семейного законодательства	п.3 ст. 81
7.	Принятие специальных мер, направленных на обеспечение координации полицейских органов государств-членов	п.3 ст. 87
8.	Установление условий, в рамках которых указанные в статьях 82 (сотрудничество по уголовным делам) и 87 (полицейское сотрудничество) компетентные органы государств-членов могут действовать на территории другого государства-члена	ст. 89

9.	Принятие норм по гармонизации законодательства в сфере косвенного налогообложения	ст.113
10.	Принятие мер по сближению норм законодательства государств-членов, непосредственно затрагивающих вопросы функционирование внутреннего рынка	ст.115
11.	Установление лингвистических режимов правоустанавливающих документов в рамках Союза	ст. 118
12.	Утверждение положений, заменяющих Протокол о процедуре в отношении чрезмерных бюджетных дефицитов государств-членов	п.14 ст. 126
13.	Возложение на ЕЦБ специальных обязанностей по надзору за кредитными организациями и другими финансовыми институтами, кроме страховых предприятий	п.6 ст. 127
14.	Принятие мер по имплементации ряда направлений социальной политики Союза, в том числе в части защиты социальных прав работников	п. 2 ст.153
15.	Принятие специальных программ в области развития фундаментальных исследований, технологического развития и исследований космоса	п.4 ст.182
16.	Принятие отдельных мер в природоохранной сфере, в том числе касающихся управления отходами и водными ресурсами	п.2 ст. 192
17.	Принятие мер по достижению целей Союза в энергетической сфере, в случае если это затрагивает вопросы налогового характера	п.3 ст.194
18.	Установление положений относительно условий и процедуры ассоциации стран и территорий с Союзом.	ст. 203
19.	Принятие положений с целью наделить Суд Европейского Союза полномочиями выносить решения по спорам в связи с применением актов, изданных на основании Договоров, которыми	ст. 262

	учреждаются европейские правоустанавливающие документы на интеллектуальную собственность	
20.	Внесение изменений в Статут Европейского инвестиционного банка	ст. 308
21.	Принятие норм, регулирующих систему собственных ресурсов Союза	ст. 311
22.	Принятие мер, призванных зафиксировать условия применения Договоров к ряду регионов (Гваделупе, Французской Гвиане, Мартинике, Майотте, Реюньона, Сен-Мартена, Азорских островов, Мадейры и Канарских островов), включая применение к ним различных направлений общей политики	ст. 349
<i>СЗП-2: принятие законодательных актов Советом после одобрения Европейским парламентом / Процедура одобрения</i>		
1.	Принятие мер по противодействию дискриминации по признаку пола, расы, религии и т.д.	п. 1 ст. 19
2.	Установление дополнительных прав или изменений существующих прав, связанных с гражданством ЕС	ст. 25
3.	Принятие норм, учреждающих Европейскую прокуратуру	п.1 ст. 86
4.	Принятие положений с целью обеспечить возможность избрания членов Парламента всеобщим прямым голосованием согласно единообразной процедуре во всех государствах-членах либо в соответствии с принципами, общими для всех государств-членов.	п.1 ст. 223
5.	Установление мер по имплементации системы собственных ресурсов Союза	ст. 311
6.	Принятие регламента, устанавливающего многолетний рамочный финансовый план Союза	п.2 ст. 312
7.	Принятие отдельных мер в рамках направлений политики, определенных в Договорах, когда действие Союза представляется необходимым для достижения одной из целей, предусмотренных	п.1 ст. 352

	Договорами, а последние не предоставили соответствующих полномочий	
<i>СЗП-3: принятие законодательных актов Европейским парламентом после одобрения Советом</i>		
1.	Регулирование вопросов статуса и общих условий осуществления полномочий членов Парламента	п.2 ст. 223
2.	Установление порядка осуществления права на проведения парламентских расследований <i>(в этом случае помимо одобрения Совета требуется также и одобрение Комиссии)</i>	ст. 226
3.	Установление статуса и общих условий осуществления функций Европейского уполномоченного по правам человека	п.4 ст.228

Незаконодательные процедуры ЕС

№	Сфера применения	Статья ДФЕС
1.	Пошлины общего таможенного тарифа устанавливает Совет по предложению Комиссии.	ст. 31
2.	Совет по предложению Комиссии может санкционировать выделение помощи: а) для защиты хозяйств, находящихся в неблагоприятном положении ввиду структурных или природных условий; б) в рамках программ экономического развития.	ст. 42
3.	Совет по предложению Комиссии принимает меры в отношении фиксирования цен, отчислений, помощи и количественных ограничений, а также в отношении установления и распределения квот на рыболовство.	п.3 ст. 43
4.	При отсутствии мер, предусмотренных в параграфе 3 статьи 64, Комиссия либо Совет (в случае непринятия Комиссией решения в течение трех месяцев с момента обращения к ней заинтересованного государства-члена) вправе издавать решение, согласно которому ограничительные меры налогового характера, предпринимаемые государством-членом в отношении одной или нескольких третьих стран, признаются соответствующими Договорам при условии, что такие меры являются оправданными с точки зрения какой-либо из целей Союза и совместимыми с нормальным функционированием внутреннего рынка. Совет постановляет единогласно по запросу государства-члена.	п. 4 ст. 65

5.	Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским центральным банком может принимать по отношению к третьим странам защитные меры на период не свыше шести месяцев при условии, что такие меры являются строго необходимыми.	ст. 66
6.	Совет по предложению Комиссии может принимать меры, устанавливающие порядок, согласно которому государства-члены в сотрудничестве с Комиссией проводят объективную и беспристрастную оценку претворения в жизнь органами государств-членов политики Союза, предусмотренной в настоящем разделе, в частности, с целью обеспечить благоприятные условия для полноценной реализации принципа взаимного признания. Европейский парламент и национальные парламенты информируются о содержании и результатах этой оценки.	ст. 70
7.	Совет принимает меры с целью обеспечить административное сотрудничество между компетентными службами государств-членов в сферах, предусмотренных настоящим разделом, а также сотрудничество этих служб с Комиссией. С изъятием, предусмотренным в статье 76, он постановляет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом.	ст. 74
8.	В случае, если одно или несколько государств-членов окажутся в чрезвычайной ситуации, характеризующейся внезапным притоком граждан третьих стран, то Совет по предложению Комиссии может принимать временные меры в пользу заинтересованного(-ых) государства-члена или государств-членов. Он постановляет после консультации с Европейским парламентом.	п. 3 ст. 78

9.	Совет по предложению Комиссии может принять решение, определяющее те аспекты норм семейного права с трансграничными последствиями, в отношении которых акты допускается издавать согласно обычной законодательной процедуре. Совет постановляет единогласно после консультации с Европейским парламентом.	п. 3 ст. 81
10.	другие специальные аспекты уголовного процесса, которые Совет предварительно определит посредством решения; в целях принятия данного решения Совет постановляет единогласно после <u>одобрения</u> Европейского парламента.	п.2 ст. 82
11.	Исходя из развития преступности, Совет может принять решение, указывающее другие ее сферы, которые отвечают критериям, предусмотренным в настоящем параграфе. Он постановляет единогласно после <u>одобрения</u> Европейского парламента.	п. 1 ст. 83
12.	Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом и Экономическим социальным комитетом устанавливает правила, обеспечивающие претворение в жизнь положений параграфа 1. (сфера транспорта)	п. 3ст. 95
13.	Положения настоящего раздела не служат препятствием для мер, принимаемых в Федеративной Республике Германия, насколько эти меры являются необходимыми в целях компенсации неблагоприятных экономических последствий, вызванных разделением Германии для хозяйства некоторых земель Федеративной Республики, которые пострадали от данного разделения. Через пять лет после вступления в силу Лиссабонского договора Совет по предложению Комиссии может принять решение, отменяющее настоящую статью.	ст. 98

14.	Регламенты или директивы, которые являются полезными для применения принципов, содержащихся в статьях 101 и 102, принимаются Советом по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом. (правила, подлежащие применению к предприятиям)	п. 1 ст. 103
15.	По запросу государства-члена Совет, постановляя единогласно, может принять решение о том, что помощь, которую установило или намеревается установить данное государство, должна быть признана совместимой с внутренним рынком в отступление от положений статьи 107 или регламентов, предусмотренных в статье 109, если подобное решение является оправданным в силу исключительных обстоятельств.	п.2 ст. 108
16.	Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом может принимать любые регламенты, которые являются полезными для применения статей 107 и 108, и устанавливать, в частности, условия применения параграфа 3 статьи 108 и категории помощи, освобождаемые от этой процедуры.	ст. 109
17.	Совет, постановляя по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом, может при необходимости уточнять определения в целях применения запретов, предусмотренных в статьях 123, 124 и в настоящей статье. (экономическая политика)	п. 2 ст. 125
18.	При соблюдении других положений настоящего параграфа Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом и Европейским центральным банком устанавливает детальные правила и определения в целях применения положений названного Протокола ³³⁷ . (экономическая политика)	п. 14 ст. 126

19.	Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом и Европейским центральным банком либо по рекомендации Европейского центрального банка и после консультации с Европейским парламентом и Комиссией принимает положения, предусмотренные в статьях 4, 5.4, 19.2, 20, 28.1, 29.2, 30.4 и 34.3 Устава ЕСЦБ и ЕЦБ.	п. 4 ст. 129
20.	Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским центральным банком и Комитетом, предусмотренным в настоящей статье, устанавливает детальные правила в отношении состава Экономического и финансового комитета. Председатель Совета информирует Европейский парламент об этом решении.	п.3 ст. 134
21.	Чтобы обеспечить для евро место в международной валютной системе, Совет по предложению Комиссии принимает решение, которым устанавливаются общие позиции в рамках компетентных международных финансовых институтов и конференций по вопросам, представляющим особый интерес для экономического и валютного союза. Совет постановляет после консультации с Европейским центральным банком.	п. 1 ст. 138
22.	Совет по предложению Комиссии может принимать соответствующие меры, направленные на создание объединенного представительства в рамках международных финансовых институтов и конференций. Совет постановляет после консультации с Европейским центральным банком.	п. 2 ст. 138
23.	После консультации с Европейским парламентом и обсуждения в рамках Европейского совета Совет по предложению Комиссии принимает решение о том, какие государства-члены, подпадающие под изъятие, отвечают необходимым условиям	п. 2 ст. 140

	исходя из критериев, установленных в параграфе 1, и прекращает изъятия соответствующих государств-членов. (переход на евро)	
24.	Совет предоставляет взаимопомощь; он принимает директивы или решения, фиксирующие условия и порядок предоставления взаимопомощи.	п. 2 ст. 143
25.	Совет, постановляя простым большинством, после консультации с Европейским парламентом учреждает Комитет по вопросам занятости консультативного характера для развития координации между государствами-членами политики в сфере занятости и рынка труда.	ст. 150
26.	Претворение в жизнь соглашений, заключенных на уровне Союза, осуществляется либо согласно процедурам и практике, которые присущи социальным партнерам и государствам-членам, либо — в сферах, подпадающих под действие статьи 153, на основании совместного ходатайства подписавших соглашение сторон — посредством решений Совета, принимаемых по предложению Комиссии. Европейский парламент подлежит информированию.	п. 2 ст. 155
27.	Совет, постановляя простым большинством после консультации с Европейским парламентом, учреждает Комитет по социальной защите консультативного характера для развития сотрудничества государств-членов друг с другом и с Комиссией по вопросам социальной защиты.	ст. 160
28.	Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом принимает положения, предусмотренные в статье 187. (создание совместных предприятий в НИОКР)	ст. 188
29.	В случае, если ситуация в третьей стране требует оказания неотложного финансового содействия со стороны Союза, то	ст. 213

	Совет по предложению Комиссии принимает необходимые решения.	
30.	Когда решение, принятое в соответствии с главой 2 раздела V Договора о Европейском Союзе, предусматривает полное или частичное приостановление или сокращение экономических и финансовых отношений с одной или несколькими третьими странами, Совет, постановляя квалифицированным большинством по совместному предложению Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности и Комиссии, принимает необходимые меры. Совет информирует о них Европейский парламент.	п.1 ст. 215
31.	Совет, постановляя единогласно по предложению Комиссии, принимает решение, устанавливающее состав Комитета регионов.	ст. 305
32.	Совет по предложению Комиссии и при соблюдении других условий, установленных в первом абзаце, может санкционировать расходы, превышающие одну двенадцатую, в соответствии с регламентом, издаваемым во исполнение статьи 322. Он незамедлительно направляет свое решение Европейскому парламенту. (бюджет)	ст. 315
33.	Разрешение приступить к продвинутому сотрудничеству дается решением Совета, постановляющего единогласно.	ст. 329
34.	Расходы, вытекающие из осуществления продвинутого сотрудничества, кроме вызванных для институтов административных расходов, относятся на счет государств-членов, которые в нем участвуют, если только Совет, постановляя на основе единогласия всех своих членов после консультации с Европейским парламентом, не примет по этому поводу иного решения.	ст. 332

35.	Когда положение Договоров, способное применяться в рамках продвинутого сотрудничества, предусматривает, что Совет принимает акты в соответствии со специальной законодательной процедурой, Совет может, постановляя единогласно в соответствии с предусмотренными в статье 330 условиями, принять решение о том, что он будет постановлять в соответствии с обычной законодательной процедурой. Совет постановляет после консультации с Европейским парламентом.	п.2 ст. 333
36.	Совет, постановляя единогласно по предложению Комиссии, может вносить изменения в установленный им 15 апреля 1958 г. список продукции, на которую распространяют действие положения пункта «b» параграфа 1. (интересы безопасности, связанные с производством оружия)	п.2 ст.346