



# ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Авторы: Л. М. Энтин

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ (ЕС), крупнейшее интеграционное объединение европ. государств. В ЕС входят 27 государств (по состоянию на 1.1.2007), в т. ч. с заморскими территориями, находящимися в др. частях света.

Площадь ЕС составляет 4 млн. 317 тыс. км<sup>2</sup>, население – 492,8 млн. чел.

Договор об образовании Европейского союза был подписан в Маастрихте (1992; см. [Маастрихтский договор](#)). Согласно договору, ЕС учреждался на основе [Европейских сообществ](#) (два из них действуют в составе ЕС, образуя первую опору), дополненных общей внешней политикой и политикой безопасности (вторая опора) и сотрудничеством в области юстиции и внутр. дел (третья опора). Эта структура получила наименование «системы трёх опор». Амстердамский договор (1997) закрепил создание пространства свободы, демократии и законности; сформировал специализир. механизм защиты демократич. устоев и принципов, предусматривающий возможность наложения санкций на государство, их нарушающее; предложил меры по подготовке Хартии осн. прав и свобод человека (прокламирована в 2000). В 2001 был подписан Ниццкий договор для укрепления гарантий и предотвращения рисков, связанных с новым крупным расширением состава ЕС, в котором была закреплена пересмотренная концепция «продвинутого сотрудничества», введены новые гарантии против возможного нарушения демократич. основ и принципов ЕС, пересмотрен порядок функционирования его судебной системы. 29.10.2004 подписан Договор об учреждении Конституции для Европы. В соответствии с принятым порядком Договор и прилагаемые к нему документы были переданы на ратификацию государств – членов ЕС (Договор ратифицирован 15 государствами, однако во Франции и Нидерландах проект Конституции ЕС не получил поддержки и процесс ратификации был прерван).

## Цели и принципы ЕС

Союз основан на принципах свободы, демократии, уважении прав человека и основных свобод, а также господстве права, принципах, общих для государств-членов (ст. 6.1 Договора). Они реализуются в рамках общества, характеризующегося плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин. Все государства-члены обязаны не только декларировать свою приверженность этим ценностям, но и обеспечивать их действенную реализацию. Отклонение от соблюдения этих начал и принципов может повлечь за собой принятие предупредительных мер со стороны ЕС или, при наличии постоянной и серьёзной угрозы, наложение санкций путём приостановления права участия в работе органов ЕС или даже членства в ЕС.

На основе общих ценностей, целей и принципов формулируются конкретные задачи, стоящие перед интеграционным образованием. В области внутр. политики к задачам, которые решаются Сообществами и Союзом, отнесены: построение общего и единого внутр. рынка, создание экономического и валютного союза, осуществление политики экономической и социальной сплочённости, содействие исследованиям в науч. сфере и технологич. прогрессу, обеспечение и защита прав потребителей, принятие радикальных мер по защите

окружающей среды. В социальной сфере на первый план выдвигается содействие повышению занятости, росту благосостояния и качества жизни, достижению высокого уровня здравоохранения, образования и проф. обучения, усилению социальной защиты и борьбе с социальным отчуждением. Участие интеграционных объединений в развитии и подъёме культуры подчинено соблюдению нац. индивидуальности, самобытности и своеобразия нац. культур. С созданием ЕС ряд новых задач формулируется в рамках второй и третьей опор. Принимаются меры по активизации участия ЕС в решении задач гуманитарного характера и осуществлении коллективных мер по поддержанию мира. В целях развития общей оборонной политики предусмотрено создание европ. группы воен. планирования и формирование коллективных вооруж. сил ЕС. Специализированный аппарат в области планирования совместных операций за пределами ЕС создан и функционирует под рук. Высокого представителя по вопросам общей внешней политики и политики безопасности.

Расширению сотрудничества полиций и судов в уголовно-правовой сфере должны содействовать формирование новых специализир. структур и разработка программ сотрудничества. Учреждены [Европол](#) и Евроюст (занимается в осн. проблемами судейского и прокурорского сотрудничества), создано Европ. агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах ЕС, принято принципиальное решение об образовании Европ. прокуратуры, разработаны меры по введению в действие единого европ. ордера на арест. Учреждён ряд специализир. органов, призванных содействовать усилению борьбы с организованной преступностью и терроризмом. Осуществлена коммунитаризация Шенгенских соглашений (т. е. их интеграция в систему права Сообществ): разработанные в рамках концепции продвинутого сотрудничества Шенгенские соглашения призваны регулировать осуществление визовой и миграционной политики, а равно предоставление убежища (к Шенгенской зоне присоединились некоторые государства – не члены ЕС – Норвегия и Исландия, решение о присоединении к Шенгенской зоне одобрено на референдуме в Швейцарии). В целях дальнейшей детализации визовой политики и обеспечения безопасности границ ЕС 7 государств подписали новые соглашения, получившие наименование Шенгенплюс (2007).

ЕС – наиболее развитая форма экономич. интеграции в Европе, прошедшей все этапы развития – [зона свободной торговли](#), таможенный союз, единый внутр. рынок, экономич. и валютный союз. С 1968 в Европейском сообществе полностью отменены таможенные пошлины во взаимной торговле, введён единый таможенный тариф по отношению к третьим странам. В 1993 окончательно сложился единый внутр. рынок, представляющий собой хозяйств. пространство без внутр. границ, в рамках которого обеспечено свободное перемещение товаров, рабочей силы, услуг и капиталов. Экономич. и валютный союз начал функционировать с 1.1.1999 и предусматривал введение общей валюты – [евро](#). Европ. экономич. интеграция развивается по двум направлениям: всё более полного объединения нац. хозяйств в единую региональную хозяйств. систему и территориального расширения зоны интеграции.

Одна из задач ЕС – обеспечение гармонизации нац. законодательства на основе целей и принципов ЕС. Условия и порядок такой гармонизации регулируются непосредственно учредительными договорами. Каждый из них содержит клаузулу солидарности, требующую добросовестного и лояльного исполнения принятых участниками интеграции обязательств, налагаемых учредительными актами и нормами вторичного права.

## Институты ЕС

Полномочия, переданные в ведение интеграционных образований, осуществляются широкой системой органов,

специализир. организаций (агентств) и институтов. Осн. институты – органы ЕС, наделённые правом издания обязат. нормативных правовых актов. Система институтов первоначально была учреждена в каждом из трёх Сообществ. На начальном этапе (1957) в рамках европ. интеграционных организаций были созданы общие Парламент и Суд; в 1965 был подписан Договор об объединении, на основе которого учреждены единые для всех Сообществ Совет и Комиссия. Договор об образовании ЕС предусматривал создание единой системы институтов для Сообществ и Союза. Совр. система институтов закреплена в Ниццком договоре.

Высший орган политич. руководства – [Европейский совет](#). К институтам ЕС отнесены: Совет ЕС, [Европейская комиссия](#), [Европейский парламент](#), судебные органы ЕС и Счётная палата. К числу важнейших органов ЕС, статус которых определяется непосредственно в учредит. актах, относятся органы Европ. системы центр. банков (ЕСЦБ) и Европ. центр. банка (ЕЦБ); К-т постоянных представителей (Корепер) и ведущие консультативные органы – Экономический и социальный к-т и К-т регионов. Статус многочисл. вспомогательных и консультативных комитетов определяется спец. регламентом, регулирующим создание и функционирование органов, входящих в систему комитологии. В процессе функционирования ЕС были учреждены и многочисл. специализир. организации и учреждения, на которые возложено осуществление адм. и координационных функций в конкретных и сравнительно узких областях. Некоторые из них играют весьма существенную роль, напр. Европол, Евроюст и др.

Деятельность институтов и органов ЕС подчинена принципам субсидиарности и пропорциональности. Принцип субсидиарности, применяемый за пределами исключит. компетенции ЕС, предполагает, что решение или действие осуществляются на уровне ЕС или государств-членов или даже их регионов в зависимости от того, где их реализация будет максимально эффективна. Принцип пропорциональности предполагает, что институты ЕС будут строго придерживаться правил наделения компетенцией и не будут выходить за пределы тех прав и полномочий, которые переданы государствами-членами в ведение Европ. сообществ и ЕС.

## Европейский союз и Европейские сообщества

ЕС и Европ. сообщества образованы на базе учредивших их междунар. договоров. Однако по своей природе и характеру они отличаются от обычных междунар. организаций. Главным в деятельности ЕС и Сообществ является решение проблем и задач внутр. политики. Полномочия ЕС в сфере внешних связей осуществляются на основе правил, которые заметно отличаются от применяемых в рамках Сообществ.

Европ. сообщества пользуются статусом юридического лица. На территории государств – членов ЕС они осуществляют соответствующие права в максимально полном объёме. Сообщества обладают также междунар. правосубъектностью (могут вступать в отношения с третьими государствами и междунар. организациями, заключать междунар. договоры и соглашения, а равно обладают собственными дипломатич. представительствами в зарубежных странах). ЕС статусом юридического лица не обладает. Однако наличие единой системы институтов ЕС и Сообществ позволяет на практике осуществлять междунар. связи и принимать решения по внешним политич. вопросам как от имени ЕС, так и Сообществ (соответственно присоединяющиеся к ЕС новые государства становятся членами не только ЕС, но и Сообществ).

ЕС обладает собственной территорией, производной от территорий государств-членов. В ЕС введено собственное гражданство. Его обретают все физические лица, обладающие нац. гражданством государств – членов ЕС. Обретение гражданства ЕС порождает ряд политико-правовых последствий: пользование избират.

правом при формировании Европарламента и при формировании нац. муниципальных органов, право доступа к должностям в аппарате ЕС, право на дипломатич. защиту со стороны представительств ЕС за рубежом и др. В ЕС введена собственная валюта: денежной единицей ЕС является евро. Для вхождения в зону евро необходимо соблюдение ряда жёстких правовых требований. Это привело к тому, что ещё в момент создания еврогруппы, когда в ЕС было 15 государств-членов, в её состав вошли лишь 12. Вступление в ЕС не влечёт за собой автоматич. включения в зону евро. Из вновь принятых государств только одна Словения (2007) вошла в зону евро.

## Условия и порядок принятия в состав ЕС новых членов

За годы, прошедшие после формирования европ. интеграционных образований, их состав претерпел существенные изменения. К 6 государствам-учредителям (Франция, ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург) присоединились: в 1973 – Великобритания, Дания и Ирландия, в 1981 – Греция, в 1986 – Испания и Португалия; с 1995 – Австрия, Финляндия и Швеция; с 2004 – Венгрия, Чехия, Словакия, Польша, Словения, Эстония, Литва, Латвия, Мальта и Кипр; с 2007 – Болгария и Румыния. Претендентами на вступление являются Турция и некоторые Балканские страны.

Условия вступления в состав ЕС определены в учредит. договорах, в последующих нормативных правовых актах и политич. решениях, вынесенных на уровне Европ. совета («Копенгагенские критерии»). Членами ЕС могут быть только европ. государства. Они должны полностью разделять ценности, цели и принципы ЕС. Государства-кандидаты должны обладать свободной рыночной экономикой и соблюдать правила и принципы добросовестной конкуренции. Они обязаны привести свою правовую систему в соответствие с установлениями и предписаниями [европейского права](#) (*acquis communautaire* – правовое достояние Сообществ).

Государство, претендующее на вступление в ЕС, направляет обращение в Совет ЕС, который, действуя по рекомендации Европ. комиссии, принимает решение об открытии переговоров. Ведение переговоров возлагается на Европ. комиссию. Государства-кандидаты получают соответствующие финансовые дотации и технич. поддержку. Их представители участвуют в работе органов ЕС на консультативных началах.

Работа по приёму завершается подписанием Соглашения о присоединении и Акта о вступлении в ЕС. По завершении рассмотрения на уровне институтов ЕС решение передаётся на усмотрение государств – членов ЕС. Ратификация должна иметь место не только во всех государствах-членах, но и в государствах-кандидатах. Все акты о присоединении содержат многочисл. оговорки и врем. ограничения, особенно в том, что касается реализации четырёх свобод, связанных с участием в общем рынке.

Действующие учредит. акты не содержат постановлений, регулирующих порядок возможного выхода из состава ЕС. Соответствующие постановления были разработаны и включены в проект Конституции ЕС (предусматривают возможность выхода государства-члена при условии заблаговременного извещения и выполнении некоторых обязательств, связанных с членством в ЕС). Государства, вступающие в ЕС, не становятся автоматически участниками соглашений, принятых на основе концепции продвинутого сотрудничества.

ЕС и Рос. Федерация являются стратегич. партнёрами, между ними подписано Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве (1994, вступило в силу с 1.12.1997), базирующееся на «воплощении общих ценностей, лежащих

в основе двустороннего сотрудничества». Отношения ЕС – РФ развиваются в рамках стратегии развития отношений на среднесрочную перспективу (2000–10), которая предполагает «построение единой Европы без разделительных линий». В РФ действует представительство ЕК, а при ЕС – постоянное представительство РФ.

## Литература

Лит.: Топорнин Б. Н. Европейские сообщества: право и институты. М., 1992; Право Европейского Союза / Под ред. С. Ю. Кашкина и др. М., 2002; Россия и Европейский Союз. М., 2003.