Государства ЕЭП: Дела. Проблемы. Планы

Ю.В. Мишальченко,
профессор,
доктор юридических наук,
доктор экономических наук

С.Н. Белоусов,
начальник управления Секретариата
Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС

Н.Н. Гудалов,
магистр

Международные правовые и экономические аспекты институционального баланса

(На опыте Евросоюза)

Мишальченко Юрий Владимирович
Санкт-Петербург, Российская Федерация
Профессор кафедры европейских исследований Санкт-Петербургского государственного университета
Доктор юридических наук, доктор экономических наук
myv2008@mail.ru

Mishalchenko Yuri Vladimirovich
St.-Petersburg, the Russian Federation
Professor of the St.-Petersburg state University of economy and finance
Doc. jurisprudence, Doc. Ec.Sc.
myv@gmail.ru

Белоусов Сергей Николаевич
Санкт-Петербург, Российская Федерация
Начальник управления Секретариата Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС
sergbsn@yandex.ru

Belousov Sergey Nikolaevich
St.-Petersburg, the Russian Federation
The Chief of the Department of the EurAsEC Interparliamentary Assembly
sergbsn@yandex.ru

Гудалов Николай Николаевич
Санкт-Петербург, Российская Федерация
Магистр кафедры европейских исследований Санкт-Петербургского государственного университета
nic35@yandex.ru

Gudalov Nikolai Nikolaevich
St.-Petersburg, the Russian Federation
Holder of a master's degree of the European researches department of the St.-Petersburg state University
nic35@yandex.ru

Конец 2011 года оказался богатым событиями, которые существенным образом должны изменить систему интеграционного взаимодействия на евразийском пространстве. Последние годы, особенно период с 2007 по 2011 год, вообще были прорывными для интеграции государств – членов ЕврАзЭС. Фактически тремя государствами Сообщества были достигнуты цели, поставленные еще на начальном периоде формирования ЕврАзЭС в Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года, более ранних договорах о формировании Таможенного союза 1995 года и Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года.

18 ноября 2011 года главы государств подписали Договор о Евразийской экономической комиссии и Декларацию о евразийской экономической интеграции. Тем самым был сделан очередной и очень мощный шаг на пути формирования Евразийского экономического союза – объединения, которое, вне всякого сомнения, будет определять будущее многих стран.

С 1 января 2012 года введен в действие пакет международных договоров Единого экономического пространства Беларуси, Казахстана и России (ЕЭП). В соответствии с этими документами приоритетная задача сегодня – это обеспечение свободно-

го движения товаров, услуг, капиталов, рабочей силы на пространстве трех государств, а в перспективе – проведение согласованной валютной и макроэкономической политики и выход на следующий этап – создание к 2015 году Евразийского союза. Соглашениями ЕЭП определено, что государства ЕЭП должны согласовать свои макроэкономические показатели: внешний государственный долг, уровень инфляции, внутренние тарифы и т.д. Потом государства постепенно подойдут к согласовыванию позиции по монополиям (прежде всего, это единые транспортные тарифы железных дорог). Далее, к 2015 году, состоится переход на единые тарифы транспортировки нефтегазовых трубопроводных систем, и только тогда в полной мере начнет работать ЕЭП.

С 1 января 2012 года приступила к своей деятельности Евразийская экономическая комиссия. Государства впервые договорились о формировании наднационального, нейтрального по отношению к странам органа, которому будут передаваться все новые и новые полномочия. Механизм принятия решений в рамках Комиссии исключает какое-либо доминирование одной страны над другой. Это равноправная Комиссия, работа которой будет строиться на рыночных, демократических началах с учетом лучшего мирового интеграционного опыта. За пять предстоящих лет ей будут переданы 175 национальных полномочий.

Сегодня в мире существуют 240 интеграционных объединений. Но экономических, в полном смысле этого слова, объединений или союзов среди них не так и много; самые известные – Европейский Союз, североамериканский – НАФТА, южноамериканский – МЕРКОСУР. Прообразом евразийского интеграционного объединения является Европейский Союз. Сейчас здесь, наряду с огромным количеством позитивных моментов, мы видим серьезный экономический кризис. Однако, несмотря на эти большие трудности еврозоны, Евросоюз – это очень успешное объединение, которое, по сути, позволило создать большой общий рынок и вывести целый ряд стран с небольшими экономиками на весьма приличный уровень за счет интеграции, взаимной помощи и поддержки.

Учитывая то, что в настоящее время евразийское интеграционное объединение формирует институциональную структуру, рассмотрим опыт Европейского Союза в данной сфере – в частности, в решении вопросов в юридических и экономических аспектах институционального баланса. Как указывал известный специалист по праву Евросоюза Ж.-П. Жаке, юридические концепции институционального баланса носят во многом статичный характер, они закрепляются в Договорах и решениях Суда, тогда как политические – отражают неформальные изменения в функционировании институтов, которые носят гораздо более динамичный характер.[1,2]

Большинство специалистов по праву ЕС считают, что институциональный баланс должен основываться на принципе разделения властей. Хотя при этом большая часть ученых считают, что подобное разделение даже в ЕС, как минимум, неполное:[3,4]

- Европейский Парламент не обладает в чистом виде правом законодательной инициативы;

- в Совете Европейского Союза (Совет), остающимся ключевым законодательным органом ЕС, заседают, как известно, представители исполнительной власти государств-членов;

- Европейская Комиссия – прообраз исполнительной власти – обладает очень широкими возможностями в рамках делегированного законодательства, а также долгое время сохраняла монополию на законодательную инициативу.[5]

К. Хэрлоу приводит другие хорошо известные аргументы: в наличии институцио-

[1] Jacqué J.-P. The Principle of Institutional Balance // Common Market Law Review. – 2004. – N 41. – P. 383–391.
[2] Jacqué J.-P. Op. cit. – P. 383.
[3] Douglas-Scot S. Constitutional Law of the European Union. – Essex: Pierson Education Limited, 2002.
[4] Douglas-Scot S. Constitutional Law of the European Union. – Essex: Pierson Education Limited, 2002.
[5] Douglas-Scot S. Op. cit. – P. 49.

нального баланса, подобного сложившемуся в нациях-государствах, можно сомневаться хотя бы из-за того, что до сих пор единое европейское гражданское общество еще не сформировалось.

Также К. Хэрлоу отмечает, что в ЕС есть множество проблем с демократической ответственностью. К примеру, подчеркивается значение разных процедур избрания в Европейский Парламент в государствах-членах и фиксация числа представителей каждого государства в Парламенте и Совете. Это, по его мнению, ставит под вопрос применимость классической концепции разделения властей в ЕС.[6] Значимо, наконец, что сам Суд отверг применение доктрины разделения властей в делах «France, Italy and UK v Commission» (1982 год).[7]

Несмотря на вышеуказанное, почти все юристы соглашаются с тем, что некий баланс sui generis среди институтов ЕС есть, например:

- Комиссия обязана отвечать на вопросы Парламента и регулярно предоставлять ему отчеты о своей работе.

- Парламент и Совет контролируют бюджетный процесс, за который ответственна Европейская Комиссия.

- Очевиден вклад в институциональный баланс Суда и Омбудсмена ЕС.

Таким образом, в целом среди юристов господствуют две оценки институционального баланса, что подтверждает**:** даже сугубо правовой анализ неоднозначен. Одни видят в нем важнейший конституционный принцип**;** некоторые доходят до того, что даже государства при изменении Договоров обязаны его соблюдать (У. Эверлинг).[8] Другие – считают его «призраком, пустой формулой», которая к тому же используется в конкретных интересах того или иного института.[9]

Несмотря на то что институциональный баланс в его юридическом понимании остается постоянным, сама правовая оценка этого принципа развивается. Проанализируем это развитие, прежде всего рассмотрев прецедентное право Суда.

К. Хэрлоу считает, что Суд использовал институциональный баланс как «интерпретативный принцип права ЕС». Сейчас (после принятия Лиссабонского договора) в Договоре о Европейском Союзе (ст. 13 (2)) вновь подтвержден принцип институционального баланса [ранее – в статье 7(1) Договора о Европейском Сообществе]. Согласно текущей формулировке, «...каждый институт должен действовать в пределах полномочий, данных ему в Договорах, и в соответствии с условиями, процедурами и целями, закрепленными в них. Институты должны практиковать взаимное искреннее сотрудничество».[10]

Интерес представляет мнение К. Ленэртс и А. Ферховен, которые считают, что из решений Суда можно вывести, минимум, 3 принципа, составляющие суть институционального баланса:

- все институты должны быть достаточно независимыми;

- они не должны произвольно передавать свои полномочия другим институтам;

- они не должны вмешиваться в полномочия других институтов.[11]

Первое упоминание принципа институционального баланса было сделано в деле «Meroni», в котором Суд отмечал, что он «... видит в балансе полномочий, который характерен для институциональной структуры сообщества, фундаментальную гарантию, данную Договором хозяйствующим субъектам (“undertakings”) и их ассоциациям, к которым он применяется».[12] В деле «Chernobyl» было дано более развернутое определение: институциональный баланс основан на «...системе распределения

[6] Harlow C. Op. cit.

[7] Cases 188-190/80 «France, Italy and UK v Commission» [1982] ECR 2545.

[8] Lenaerts K., Verhoeven A. Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance // Good Governance in Europe’s Integrated Market / Ed. by Joerges C., Dehousse R. – Oxford: OUP, 2002. – P. 35.

[9] Ibid

[10] Consolidated Version of The Treaty on European Union. Art. 13 (2).

[11] Lenaerts K., Verhoeven A. Op. cit. – P. 44–45.

[12] Case 9/56, «Meroni», [1958] ECR 11

полномочий между различными институтами сообщества, предписывающей каждому институту свою роль в институциональной структуре сообщества и выполнении задач, порученных сообществу».[13]

Ж.-П. Жаке считает, что изначально принцип задумывался как заменитель разделения властей в ЕС, своего рода защитный механизм против злоупотреблений полномочиями теми или иными институтами. Потом появились другие подобные механизмы – например законодательное закрепление фундаментальных прав.

Суд рассмотрел много дел, касавшихся отдельных аспектов институционального баланса. В деле «Köster» было установлено, что делегирование исполнительных полномочий Комиссии (при сохранении за Советом права их отзыва и процедур комитологии) не нарушает институционального баланса.[14]

Конечно, крайне важным было решение по делу «Isoglucose», когда Суд обязал Совет дожидаться мнения Парламента, даже при том, что оно не носило обязательного характера в рамках процедуры консультации (Парламент должен был давать свое мнение в разумные сроки). Таким образом, была подчеркнута фундаментальная роль Парламента в демократическом характере функционирования Сообществ и в институциональном балансе.[15] Европейский Парламент в течение своей истории часто пытался приобрести больше полномочий неформальным путем или лишь с помощью изменений в собственных внутренних правилах.

В деле «Wybot» Суд постановил, что Парламент не должен покушаться на полномочия других институтов.[16] В дальнейшем то же решение было распространено и на делегированные Комиссии полномочия. Именно на этот корпус решений Суда обычно ссылаются юристы, анализируя институциональный баланс в ЕС. Интересны следующие соображения, высказанные Ж.-П. Жаке и многими другими специалистами по праву ЕС. Суд в ряде дел счел, что рассматриваемый принцип должен применяться не только к балансу между институтами, но и служить защите прав индивидов, а также что за нарушение данного принципа должны следовать санкции. Последнее примечательно потому, что в Договоре данное положение предусмотрено не было: значит, Суд фактически создал новую норму права, внес динамику в кажущийся статичным принцип.[17] В литературе также часто упоминают[18] следующие знаменательные решения Суда, показывающие фундаментальное значение институционального баланса. Парламент хотел иметь право требовать аннулирования какого-либо акта Совета или Комиссии, однако не имел jus standi по ст. 173 Договора о Европейском Экономическом Сообществе. Суд решил, что это, возможно, процедурный изъян, который, тем не менее, не должен сказываться на фундаментальном интересе в поддержании институционального баланса. Парламенту было дано право подавать ходатайства об отмене актов Совета и Комиссии, но только если для защиты своих прерогатив, когда он считал, что они нарушаются.

После дела «Isoglucose» Парламент получил сначала пассивную, а потом активную правоспособность («legal competence») – в том числе смог защищать свои прерогативы в Суде.[19] Наконец, интересно в отношении места Парламента в институциональном балансе решение Европейского Суда по правам человека по делу «Matthews v the United Kingdom», где он установил, что Европейский Парламент может считаться легислатурой, как и классические парламенты в суверенных государствах, что он является принципиальной формой демократического режима, политической ответственности в Со-

[13] Case 70/88 , «Chernobyl», [1990] ECR I-2041.
[14] Case 25/70, «Köster», [1970] ECR 1161.
[15] Joined cases 138, 139/79, «Rocket and Maïzena», [1980] ECR 3333.
[16] Case 149/85 Wybot v Faure, [1986] ECR 2391.
[17] Jacqué J.-P. Op. cit. – P. 385–386.
[18] Lenaerts K., Verhoeven A. Op. cit. – P. 37–38.
[19] Jacqué J.-P. Op. cit. – P. 388; A Review of Forty Years of Community Law: Legal Developments in the European Communities and the European Union / Ed. by McDonnell A. – The Hague: Kluwer Law International, 2005.

обществе. Следовательно, на него распространяется избирательное право, защищаемое Советом Европы (СЕ).[20] Для ЕС это важно, поскольку эти правовые нормы СЕ входят и в его систему права.

Отдельно в юридической литературе уделяют внимание положению различных специализированных агентств ЕС в свете институционального баланса. Многие ученые[21] строго придерживаются так называемой доктрины Мерони (в упоминавшемся деле было решено, что дискреционные полномочия нельзя передавать никаким органам, кроме тех, которые определены в Договоре), подчеркивая, что агентствам могут делегироваться только четко определенные исполнительные полномочия. Другие специалисты считают[22], что такой взгляд приводит к слишком негибкой системе. Так, авторы последней монографии приводят два взгляда на природу полномочий агентств: они либо проистекают только от Комиссии (такой подход выгоден самой Комиссии, которая может таким образом сохранять за ними полный контроль), либо от Комиссии и государств-членов. Во втором случае агентства вполне могут иметь некоторые независимые компетенции. Также эти авторы указывают на то, что в США опыт делегирования полномочий специальным агентствам оказался положительным. Европейская Комиссия же, как указано, придерживается другого мнения. По мнению некоторых исследователей[23], она стремится конституционализировать ЕС, в том числе превратившись в полноценное централизованное правительство и не предоставляя агентствам дискреционных полномочий. Интересно, что это, по мнению данных специалистов, знаменует не типичное расширение полномочий Комиссии в соответствии с неофункционалистской логикой, а, наоборот, отход от нее в сторону федерализма.

Ясно, что у каждого варианта есть свои плюсы и минусы; тем не менее делегирование определенных компетенций все же кажется оправданным как по причинам гибкости управления, так и учитывая положительный опыт США и общую тенденцию в современных государствах к увеличению делегированных полномочий исполнительной власти.

Еще одним важным аспектом является система комитологии. Комитология – это система многочисленных комитетов, созданных Советом министров при Европейской комиссии, в которых отслеживается исполнение принятых законодательных решений ЕС. Ж.-П. Жаке считает, что она – самое непосредственное выражение институционального баланса, позволяющее государствам-членам контролировать работу Комиссии.[24] Типичная критика этой процедуры выражена в монографии под редакцией Д. Кёртина и Р. Весселза[25]: она снижает автономию и возможности Комиссии, контроль со стороны Парламента; при этом даже реформы, проведенные Советом по устранению этих недостатков, не решили все проблемы.

Отметим, что специалисты подчеркивают важную роль в функционировании баланса институтов, которую играют межинституциональные соглашения, заключаемые Советом, Парламентом и Комиссией между собой.

Наконец, среди специалистов по праву ЕС стало распространенным мнение, что многие аспекты реального институционального баланса базируются не на формальных правилах и институтах, а на отношениях относительно новых акторов европейской интеграции. Смисманс, ссылаясь так же и на мнение Г. Де Бурки, отмечает среди послед-

[20] Case of Matthews v the United Kingdom. – ECHR. 1999.

[21] Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance / Ed. by Curtin D., Wessels R. – Antwerp, Oxford, N.Y.: Intersentia, 2005.

[22] Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance / Ed. by Geradin D., Muñoz R., Petit N. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2005.

[23] Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration / Ed. by Hofmann H.C.H., Türk A.H. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2009.

[24] Jacqué J.-P. Op. cit. – P. 384–385.

[25] Good Governance…

них – группы интересов, социальных партнеров, негосударственных организаций (НГО). Он считает, что нужно уточнить Договоры с учетом этих изменений.[26] В этом же контексте можно рассматривать повышение роли мягкого права в ЕС, которое также оказывает влияние на баланс институтов. Этому и посвящена статья Л. Сенден.[27] К традиционным инструментам – регламентам и директивам – активно добавляются такие процедуры, как «саморегулирование», совместное регулирование, открытый метод координации, «benchmarking», «peer pressure», стандартизация, создание различных сетей, принятие зеленых и белых книг, процедуры «name and shame» и т.п. Л. Сенден показывает, что в случае конкурирующих полномочий в некоторой сфере из-за применения мягкого права могут возникать проблемы в институциональном балансе.

Например, Комиссия может «угрожать» законодательной инициативой, если другие институты не подчиняются предложенным ей «мягким» нормам, которые вообще-то необязательны; законодательная инициатива может «камуфлироваться» в мягкое право. Конечно, в праве ЕС есть некоторые защитные механизмы от подобных злоупотреблений: например, процедура аннулирования актов какого-либо института; если Совет превратно использует инструменты мягкого права, Комиссия может воспользоваться законодательной инициативой; каждый институт может защищать свои прерогативы в Суде. Тем не менее, с быстрым развитием новых инструментов этих механизмов может оказаться недостаточно, по мнению Л. Сенден.

Итак, в рамках юридической литературы вопросы институционального баланса получили значительное освещение. Даже при относительной устойчивости баланса институтов в правовом понимании здесь имеются ряд дискуссионных вопросов. Эволюция происходит как в том, что касается пересмотра первичного права, так и с развитием прецедентного права Суда.

Таким образом, проблематика институционального баланса занимает достаточно значимое место в литературе, посвященной европейской интеграции. Концепции, как было показано в отношении наиболее полемичных из них, имеют свои достоинства и недостатки. Они крайне разнообразны по широте анализируемой проблематики – от теорий высокого уровня или исторических исследований до узких концепций, анализирующих тот или иной аспект деятельности того или иного института.

Никакая интеграция невозможна без институтов, в условиях, когда суверенные государства строят некое образование особой природы, каковым является и ЕС, и ЕврАзЭС, и создаваемый Евразийский экономический союз. Институтам вообще принадлежит ключевая роль, поэтому при формировании принципов построения нового интеграционного объединения и при создании его институциональной структуры необходимо в его основе иметь институциональный баланс. Нам представляется это важнейшим принципом, который должен соблюдаться в дальнейшем при развитии правовой базы интеграционного объединения. Поэтому в разрабатываемые сегодня документы мы рекомендовали бы заложить вышеуказанный европейский подход: «...каждый институт должен действовать в пределах полномочий, данных ему в Договорах, и в соответствии с условиями, процедурами и целями, закрепленными в них. Институты должны практиковать взаимное искреннее сотрудничество».[28]

Источники

1. Case of Matthews v the United Kingdom. ECHR. 1999.
2. Case 9/56, «Meroni», [1958] ECR 11.
3. Case 25/70, «Köster», [1970] ECR 1161.
4. Case 70/88 , «Chernobyl», [1990] ECR I-2041.
5. Case 149/85 Wybot v Faure, [1986] ECR 2391.

[26] Smismans S. Op. cit.
[27] Senden L. Op. cit.
[28] Consolidated Version of The Treaty on European Union. Art. 13 (2).

6. Cases 188-190/80 «France, Italy and UK v Commission» [1982] ECR 2545.

7. Consolidated Version of The Treaty on European Union.

8. Consolidated Version of The Treaty on the Functioning of the European Union.

9. Joined cases 138, 139/79, «Rocket and Maïzena», [1980] ECR 3333.

10. Treaty of Amsterdam/Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

11. Официальный сайт Комиссии Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС. www.tsouz.ru

12. Официальный сайт ЕврАзЭС, www.evrazes.com

Использованная литература:

1. Douglas-Scot S. Constitutional Law of the European Union. – Essex: Pierson Education Limited, 2002.

2. Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance / Ed. by Curtin D., Wessels R. – Antwerp, Oxford, N.Y.: Intersentia, 2005.

3. Jacqué J.-P. The Principle of Institutional Balance // Common Market Law Review. – 2004. – № 41. – P.383–391.

4. Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration / Ed. by Hofmann H.C.H., Türk A.H. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2009.

5. Lenaerts K., Verhoeven A. Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance // Good Governance in Europe's Integrated Market / Ed. by Joerges C., Dehousse R. – Oxford: OUP, 2002.

6. Senden L.A.J. Soft Law and Its Implications for Institutional Balance in the EC // Utrecht Law Review. – 2005. – Vol.1, Iss. 2. – P. 79–99.

7. Smismans S. Institutional Balance as Interest Representation. Some Reflections on Lenaerts and Verhoeven // Good Governance in Europe's Integrated Market / Ed. by Joerges C., Dehousse R. – Oxford: OUP, 2002.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз; Европейский парламент; Европейская комиссия; Суд Европейского союза; Единое экономическое пространство; институциональный баланс; Таможенный союз.

Keywords: Eurasian Economic Union, the European Parliament, European Commission, the Court of the European Union, the Single Economic Space, the institutional balance, the Customs Union.