

**Воронежский государственный
университет**

**Кафедра международного
и европейского права**

**Международно-правовые
ЧТЕНИЯ**

Выпуск 14

**Воронеж
2014**

ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Кафедра международного и европейского права

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ЧТЕНИЯ

Выпуск 14

www.intlawvsu.ru

[intl@vsu@yandex.ru](mailto:intlaw-vs@yandex.ru)

Воронеж

2014

VORONEZH STATE UNIVERSITY
Chair of International and European law

INTERNATIONAL LAW READINGS

Volume 14

www.intlawvsu.ru

[intl@vsu@yandex.ru](mailto:intlaw-vs@yandex.ru)

Voronezh

2014

ББК 67.91

М43

Редакционная коллегия:

Отв. ред. — д-р юрид. наук, проф. П. Н. Бирюков

e-mail: birukovpn@yandex.ru

Отв. секретарь — канд. юрид. наук, доцент Д. В. Галушко

e-mail: galushko@law.vsu.ru

Международно-правовые чтения / отв. ред. П. Н. Бирюков. —
Воронеж: ВГУ, 2014. — Вып. 3 (14). — 234 с.

ISSN 2311-1992

Настоящий сборник издаётся по материалам действующей с 2002 года научной секции при кафедре международного и европейского права Воронежского государственного университета. В него включены статьи и тезисы докладов преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов юридического факультета ВГУ и других вузов.

Для преподавателей и студентов юридических факультетов, практических работников, лиц, интересующихся вопросами международного, европейского и зарубежного права.

Статьи приводятся в авторской редакции.

ISSN 2311-1992

© Коллектив авторов, 2014.

Editorial board:

Editor-in-chief—doctor of legal science, professor

P. N. Biriukov, e-mail: birukovpn@yandex.ru

Executive editor—candidate of legal science, associate professor

D. V. Galushko, e-mail: galushko@law.vsu.ru

International law readings / ed. P. N. Biriukov. — Voronezh: VSU,
2014. — Vol. 3 (14). — 234 p.

ISSN 2311-1992

This collection of articles is published on the basis of materials which were presented at the academic section of the Chair of International and European Law, Voronezh State University. It includes articles and abstracts of faculty members, postgraduate students, and students of the Law Faculty of the Voronezh State University as well as other universities.

For teachers and law students of law faculties, practitioners, and other people, who are interested in International, European and foreign law.

Articles are published in the author's edition.

ISSN 2311-1992

© Composite authors, 2014.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР

Павел Бирюков — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права ВГУ (Россия).

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ

Дмитрий Галушко — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права ВГУ (Россия).

ЧЛЕНЫ СОВЕТА

Алина Кажоровска-Айерленд — доктор наук, профессор Университета Западных Индий (Барбадос).

Альберто Кости — доктор наук, профессор Университета Веллингтона (Новая Зеландия).

Андреас Донач — ординарный профессор, доктор наук, заведующий кафедрой уголовного права и процесса Школы права Цюрихского университета (Швейцария).

Дерек Аверре — доктор наук, профессор Центра исследования России и Восточной Европы, Школы исследований правительства и общества Университета Бирмингема (Великобритания).

Йован Чирич — доктор наук, директор Белградского института сравнительного правоведения (*Сербия*).

Пьер Тифин — доктор наук, профессор Университета Лотарингии (*Франция*).

Райко Кнеж — доктор наук, профессор Факультета права Университета Марибора (*Словения*).

Франк Альтмёллер — доктор наук, профессор Университета прикладных наук и исследований в Гарце (*Германия*).

Хана Хорак — доктор наук, профессор Факультета экономики и бизнеса Университета Загреба (*Хорватия*).

Юн Жао — доктор наук, профессор, директор Центра китайского права Университета Гонконга (*Китай*).

EDITORIAL TEAM

EDITOR-IN-CHIEF

Pavel Biriukov—doctor of legal science, professor, and head of the International and European law chair at the VSU (*Russia*).

EXECUTIVE EDITOR

Galushko Dmitriy—candidate of legal science, associate professor at the chair of International and European law, VSU (*Russia*).

MEMBERS

Alina Kaczorowska-Ireland—PhD, professor of European Law, University of the West Indies (*Barbados*).

Alberto Costi—LL.M, associate professor in International Law at Victoria University School of Law in Wellington (*New Zealand*).

Andreas Donatsch—Dr. iur., full-time professor (“Ordinarius”) for criminal law and criminal procedure at the University of Zurich School of Law (*Switzerland*).

Derek Averre—Dr., senior lecturer at the Centre for Russian and East European Studies School of Government and Society University of Birmingham (*Great Britain*).

Frank Altemöller—Dr. jur., professor for International, European and German Economic Law at the University of Applied Studies and Research in Harz (*Germany*).

Hana Horak—Prof., dr.sc. at Faculty of Economics and Business University of Zagreb (*Croatia*).

Jovan Ćirić—PhD, director of the Institute of Comparative Law from Belgrade (*Serbia*).

Pierre Tifine—Dr., professor of Public Law at UFR Droit, Economie et Administration Metz, Université de Lorraine (*France*).

Rajko Knez—PhD, full professor at the Faculty of Law University of Maribor (*Slovenia*).

Yun Zhao—PhD, professor, director of the Center for Chinese Law at The University of Hong Kong (*China*).

ОГЛАВЛЕНИЕ

ЧАСТЬ I. Международное и европейское право

Biriukov P.N. On the direct democracy in Switzerland	14
Кашкин С.Ю. Интеграционное право — важнейший компонент правовой глобалистики	19
Klyuchnikov A. Yu. Specific aspects of functioning of the judicial system of the Russian Federation	33
Кудряшов В.В. Межинституционные соглашения как правовой инструмент регулирования бюджетных отношения в ЕС	43
Семынин А.С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза	77
Соловьёва Н.А. Правила контролируемых иностранных компаний: понятие, зарубежный опыт, перспективы введения в Российской Федерации	94
Четвериков А.О. Правовые основы и перспективы Евразийской интеграции в сферах науки, образование и молодежной политики	104
Шумилов В.М. Цивилизационный подход при периодизации международного права: Россия и Запад	127

ЧАСТЬ II. Колонка зарубежного автора

Фам Тхи Тхань Хуэн. Многосторонние инвестиционные соглашения в рамках АСЕАН и их применение во Вьетнаме	155
--	-----

Hana Horak Kosjenka Dumančić Kristijan Poljanec. Principle of 170
Transparency as Integrative Factor of the Internal Market and
Harmonisation of Croatian Law on Companies Registries

ЧАСТЬ III. Трибуна молодых учёных

Арабей Е.А. Внешнеполитическая компетенция Европейского Союза в области защиты прав потребителей	196
Капкова М.А. Правительство в системе органов власти Испании	208
Халапян Е.А. История чешских таможенных органов	215
<i>Правила оформления статей</i>	231

CONTENTS

PART I. International and European law

- Biriukov P.N.** On the direct democracy in Switzerland 14
- Kashkin S.Yu.** Integration Law as an Important Component of Legal Globalistics 19
- Klyuchnikov A.Yu.** Specific aspects of functioning of the judicial system of the Russian Federation 33
- Kudryashov V.V.** Cooperation between the Institutions of the European Union in budgetary matters 43
- Semynin A.S.** The fight against corruption in the political sphere in the EU 77
- Soloveva N.A.** Controlled foreign companies' rules: concept, foreign experience, prospects of introduction in the Russian Federation 94
- Chetverikov A. O.** The legal framework and prospects of the Eurasian integration in the areas of education, scientific research and youth policy 104
- Shumilov V.M.** On civilization approach in periodization of international law: Russia and West 127

PART II. Column of foreign authors.

- Pham Thi Thanh Huyen.** ASEAN multilateral investment treaties and its' implementation in Vietnam 155

Hana Horak Kosjenka Dumančić Kristijan Poljanec. Principle of 170
Transparency as Integrative Factor of the Internal Market and
Harmonisation of Croatian Law on Companies Registries

PART III. The tribune of young scientists

Arabey E.A. Foreign policy competence of European Union in the field 196
of consumer protection

Kapkova M.A. Government in the system of Spanish state authorities 208

Halapyan E.A. History of Czech Republic's custom authorities 215

Instructions for Manuscript Submission 233

ЧАСТЬ I. МЕЖДУНАРОДНОЕ И ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

ON THE DIRECT DEMOCRACY IN SWITZERLAND

PAVEL BIRIUKOV*

Abstract. The article deals with questions of legal basis of realization of democracy in Switzerland. The author outlines contemporary constitutional legislation of Switzerland. Main attention is paid to the description of existing types of legal bodies in the Confederation and in cantons.

Keywords: Swiss Confederation; federalism; the United Federal Assembly; the National Council; the Council of States; the «system agreement».

The Swiss Confederation consists of 26 cantons, that political unity is based on the Constitution of 1848. In the formation of a single state the cantons gave to the Confederation only part of their powers but retain many of the items of reference. Under the Constitution, the cantons have lost some of their sovereignty, the central government, but they have retained broad powers. This system is maintained, in its core, to the present day, and

* Doctor of Legal Sciences, Professor. Head of the International and European Law Department, Voronezh State University (Russia). E-mail: birukovpn@yandex.ru

federalism—with its three-tier structure: Confederation, the cantons and the municipalities (community)—is an essential feature of the Switzerland.

At the present time, Switzerland has the Federal Constitution on April 18, 1999 within certain limits set by the Constitution of the Swiss Confederation, and in the case of municipalities—cantonal law, the cantons and municipalities have the right to own, in its sole discretion to organize their government, administrative bodies and their election system.

Under the Constitution, the legislative power in Switzerland is exercised by the United Federal Assembly (*Vereinigte Bundesversammlung*). The Assembly consists of the National Council (*Nationalrat*) and the Council of States (*Ständerat*). They are elected for four years. The Federal Assembly four times a year holds the three-week session.

The National Council consists of 200 members who are elected by proportional representation system (twenty cantons) or majority system (six cantons). Depending on the size of its population in the Council of Cantons have from one to 34 seats.

In the Council 20 Cantons always have the right to get two seats, while the six cantons, which until 1999 were listed as cantons (*Halbkantone*), have only one seat for each.

After the elections to the Counsel Confederation (*eidgenössische Räte*), which are held every four years in October—two months later in December, the Federal Assembly is convened, the members of the cantonal governments elect Federal Council (Swiss Government). The last elections to the Soviets Confederation held on 23 October 2011. The seven members of the Federal Council have equal powers. They are led by the Department (*Ministry*) and are elected for a four-year period of the Parliament.

Each year, the Federal Assembly elected on the principle of seniority of its seven members at a time the President for a term of one year, and as the Vice President of the Federal Council (Article 176 of the Constitution). Collegial structure ensures that the different political sentiments in the country, as well as all languages and regions. On the basis of the “system agreement” (*Konkordanzsystem*) in Switzerland no party may have a majority either in the government or parliament. This guarantee—the right to a referendum of citizens with voting rights.

Switzerland's federal structure consists of three levels: the federal level (*Bundesebene*), the level of the cantons (*kantonale Ebene*), community level (*kommunale Ebene*).

Cantons may organize themselves autonomously, if they obey two conditions set by the Federal Constitution. They must, firstly, have democratic constitution and, secondly, the Parliament, elected by universal and direct elections. In its sole discretion may allow the cantons elect their government directly to the people or parliament, even if they took the first decision. They determine autonomously the principles of its organs, the administrative-territorial division in Canton and other issues.

Municipal autonomy is also guaranteed by the Federal Constitution, but only within the limits approved by the cantonal law. At the community level there is own law, governmental bodies. The autonomy, granted to the communities, depends on the law of the canton.

The characteristic feature of the Swiss political system is direct democracy. It can be presented in various forms, which at the federal level includes: people's initiative and referendum.

On the basis of article 138 of the Constitution, citizens of Switzerland, with so-called “People's Initiative” (*Volksinitiative*) may require: a) a complete

revision of the Federal Constitution, and b) a referendum to amend the Constitution by initiative committee worked out the project. In order to implement the people's initiative for 18 months to collect at least 100,000 signatures of citizens eligible to vote. The initiative shall be considered adopted if it receives a majority of votes in the whole country and the majority of the cantons. National initiative can be presented as Article of the Constitution, whose exact text of neither the Parliament nor the Government can't change. Authorities may oppose the people's initiative counteroffer. The proposal, as a rule, is slightly smaller than the popular initiative, which is connected with the hope that it will be more accepted by the people and the cantons.

Swiss proportional electoral system contributes, in general, the political diversity and pluralism, offering a variety of voters and voter choice, in particular, it is possible to delete the names of the candidates and the candidates and make the list a different name. This political system is highly recognized as among the Swiss population and at the international level.

Since 1987, there is the possibility of double "for" in the vote for the people's initiative. Thus, the citizens having the right to vote, may approve popular initiative and counter offer. Vote determines which project to give preference to the citizens with the right to vote. Considered adopted the text for which filed the largest number of votes. Popular initiatives act as a stimulating element of direct democracy, because it comes not from the Parliament and the Government, but directly from the citizens. It is interesting to note that of the 175 initiatives for which in 1874 voted on in the order of the popular vote, only 18 were accepted.

Mandatory referendum under Article 140 of the Constitution is provided for certain cases, for example, to change the Federal Constitution, to join

organizations of collective security and supranational societies and for urgent interpretation of federal laws that have no constitutional basis.

In the Swiss law the institute of optional referendum is provided. 50,000 citizens with the right to vote, may require that the laws, which were adopted by the Confederacy, have to use the popular vote. Opportunity to request a referendum also enshrined in Canton: if eight cantons require a referendum, it should be held to vote on the draft law, which was adopted by the Confederacy.

Such popular referendums that exist at both the federal and cantonal and municipal levels, set, along with federal and local elections, the rhythm of political life in Switzerland.

Specially crafted Initiative Committee or the Board may, irrespective of the referendum on political parties, promote the initiative or require a referendum.

As against the federal law may at any time be used referendum, it makes politicians look for a solution to facilitate an agreement, to pass laws that will be approved by the people. Thus, political parties are not the only actors in Swiss politics. Initiative committees for the referendum, as well as various interest groups, can have an important influence on the legislation and the political landscape of Switzerland. Thanks to the “system of consent” in Swiss politics no single party can’t have a majority either in the government or parliament. This requires a constant search for agreement between the parties that are represented in the government, as such consent is necessary for adoption of each act. Our state should take a closer look to this experience.

С. Ю. Кашкин. Интеграционное право – важнейший компонент правовой глобалистики

**ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО — ВАЖНЕЙШИЙ КОМПОНЕНТ ПРАВОВОЙ
ГЛОБАЛИСТИКИ**

СЕРГЕЙ КАШКИН*

Аннотация: В статье исследуется процесс формирования и роли интеграционного права, его основные черты и характеристики, значение и эволюция, его связь с совершенствованием юридического образования в глобальной перспективе.

Ключевые слова: Интеграция, интеграционное право, интеграционные отношения, процессы, глобализация, правовая наука, практика, теория, образование.

INTEGRATION LAW AS AN IMPORTANT COMPONENT OF LEGAL GLOBALISTICS

SERGEY KASHKIN*

Abstract: The article analyses the process of formation of the Law of Integration, its main features and characteristics, its meaning and evolution, impact on raising of the level of legal education in the global perspective.

* С. Ю. Кашкин. Профессор, д.ю.н., заведующий кафедрой права Европейского Союза Московского государственного университета имени О. Е. Кутафина.

* Professor, doctor of law, Chief of the chair of European Union law of the Kutafin Moscow State Law University.

Keywords: Integration, integration law, relations, processes, globalization, legal science, practice, theory, education.

1. Интеграционное право в глобальной перспективе

С превращением событий на Украине в явную угрозу существования нашей планеты, отчетливо высветилась главная проблема, порожденная процессом глобализации. А именно — США пытаются обеспечить и сохранить свое доминирование в однополярном мире и захватить контроль над этим процессом, а бурно развивающиеся в различных районах мира интеграционные группировки (и особенно созданные с участием России) стремятся обеспечить логичное, цивилизационно обоснованное, мирное развитие глобализации в многополярном мире на основе демократии, учета интересов народов, гуманизма и уважения к международному праву.

События, происходящие в современном мире, приобрели такой масштабный и значимый характер, что небольшим и даже средним странам становится сложным в одиночку противостоять давлению сверхдержав и связанных с ними организаций.

Поэтому для защиты своего суверенитета, экономики, населения и ресурсов они вынуждены собираться в интеграционные объединения, более эффективно обеспечивающие их безопасность, экономическое и политическое развитие. Вот почему сознательное интеграционное конструирование и строительство приобретает особое уже не столько теоретическое, сколько практическое значение. Возьмем, например, постсоветское, Азиатско-Тихоокеанское, Латиноамериканское, Африканское пространства.

И всюду в этих процессах все более важную роль играет формирующееся практически у нас на глазах специфическое право — интеграционное право. Оно превращается в инструмент, целенаправленно используемый на практике для регулирования глобальных общественных отношений и самого процесса глобализации.

В современную эпоху — эпоху глобализации мир радикально меняется. Он становится все более единым, взаимосвязанным, динамичным и сложным. Меняются содержание и характер производства, возрастают международная специализация и кооперация, объемы услуг превышают стоимость традиционных товаров, которые, в свою очередь, становятся более инновационными. Развитие транснациональных корпораций приводит к невиданным ранее перемещениям средств производства и капиталов, усиливаются миграционные потоки, информация и наука превращаются в определяющие факторы экономического развития современной «экономики знаний». Развитие инфраструктуры, транспорта, сети Интернет приводят к беспрецедентному размыванию государственных границ и даже изменению внутреннего мира человека.

Соответственно изменяются и общественные отношения, регулируемые правом. Становится жизненно необходимым не только учитывать внутренние, суверенные прежде интересы государств, но и подчинять их определяющим мировым процессам, принимать во внимание и следовать складывающимся в соседствующем географическом ареале и мире все более схожим формам и методам правового регулирования. Все это охватывается базовыми понятиями интеграции, интеграционного права и глобализации.

Мировая правовая наука отреагировала на эти качественно меняющие сущность и содержание современного права явления в двух основных направлениях:

1. Начались весьма детальные исследования правового регулирования различных форм и проявлений интеграции и
2. параллельно велись работы по анализу развития права в условиях глобализации.

В то же время, между этими двумя компонентами остается большое малоисследованное «белое поле», которое можно было бы условно назвать «Общей теорией интеграционного права». Эта теория пока находится в стадии формирования, но она совершенно необходима для логичного системного соединения многочисленных интеграционных правопорядков в более глобальном и при этом вполне практико-ориентированном направлении. Это позволило бы более осмысленно управлять интеграционными процессами посредством правовых механизмов и инструментов в соответствии с адекватно учитываемыми закономерностями.

В юридическом смысле «интеграция» — это создание оптимальных механизмов и алгоритмов правового регулирования общественных отношений, направленных на достижение совершенствования и саморазвития общества в его стремлении к более целостному позитивному цивилизационному развитию. Это отвечает логике самосохранения человечества в современную эпоху.

Социальная сущность интеграции, как одного из существенных компонентов развития общества, состоит в том, что она направлена на создание между гражданами разных регионов и государств

многообразных устойчивых связей, способствующих удовлетворению их потребностей, и обеспечивает мобилизацию больших групп людей на осуществление масштабных (от региональных до глобальных) социально значимых целей. Интеграция, таким образом, является средством решения крупных социальных задач, а ее правовое регулирование — юридическим механизмом, обеспечивающим их эффективное и достаточно контролируемое проведение в жизнь.

Так, например, сегодня правовое регулирование интеграционных процессов в различных районах мира фактически является попыткой юридическими средствами осуществлять контроль за процессами глобализации, определяющей будущее нашей планеты.

Интеграция может иметь как внутригосударственную направленность, способствующую укреплению единства государства, так и может развиваться вовне, за пределы его границ — это международная интеграция. На разных этапах развития Человечества и каждого государства эта направленность менялась.

Так, в период становления национальной государственности на первое место (особенно в федеративных государствах) выходил внутригосударственный аспект интеграции. В современный период растущей взаимозависимости стран, развития мирохозяйственных связей, транспорта, инфраструктуры, связи, появления сети Интернет — резко возрастает, особенно во второй половине XX в., значение внешней — международной интеграции. При этом международная, в том числе региональная, интеграция глубоко проникает в массив внутреннего (национального) права государств, участников этого процесса.

В то же время, особенно в федеративных государствах, периодически усиливаются процессы дезинтеграции (например, Шотландия в Великобритании, Каталония в Испании, Венеция в Италии).

В свою очередь, наработки правового регулирования международной интеграции с успехом используются этими странами в своей внутренней политике и наоборот. Следовательно, разделение интеграции на внутригосударственную и международную является в определенной степени условным — их правовые достижения практически взаимодополняют друг друга.

«Многоскоростная интеграция» позволяет в рамках одного или нескольких интеграционных союзов обеспечивать более высокую или менее высокую степень интегрированности. Многообразие условий интеграции и различие уровней экономического, политического, правового и культурного развития государств-членов порождает использование различных темпов, инструментов и методов правового регулирования интеграционных процессов.

Традиционно, и в определенной степени исторически, в зависимости от содержания интеграционных мероприятий, сложилось два основных метода развития международной интеграции: негативная и позитивная интеграция.

Негативная интеграция предусматривает взаимное устранение интегрирующимися государствами препятствий развитию трансграничных связей. Тем самым устраняются барьеры, препятствующие взаимному товарообороту, свободному передвижению граждан, услуг, капиталов и т.д. Негативная интеграция более характерна

для американской интеграционной модели. Она используется, в частности, в ВТО.

Позитивная интеграция смелее и идет дальше. Она ведет к разработке и осуществлению интегрирующимися государствами общей политики по управлению многими сторонами общественной жизни на их совокупной территории. Это, например, общая сельскохозяйственная политика, общая транспортная политика, общая уголовная политика, экономический и валютный союз — т.е. не просто устранение барьеров, а совместная созидательная деятельность в областях общественной жизни, ранее находившихся в полном суверенном ведении государств-членов.

Обычно негативная интеграция идет первой, проводя частичную интеграцию (например, НАФТА), и расчищает дорогу для позитивной интеграции, которая может привести к более интенсивной — полной интеграции. Пример последней — Европейский Союз.

Надо отметить, что интеграция может развиваться не только с разными скоростями, но на основе разных интеграционных моделей. В этом плане Европейский Союз является наиболее развитым примером комплексной международной интеграции.

Количество и географическое расположение участников интеграции позволяет классифицировать их на субрегиональную, региональную, межрегиональную, и глобальную интеграции.

Так, региональная интеграция охватывает отдельные группы государств, расположенных в пределах территориальной доступности, обычно в рамках одного крупного географического района или

континента (например, Африканский Союз, МЕРКОСУР, Совет Европы, Южноазиатская зона свободной торговли и т.д.).

Субрегиональная интеграция объединяет не целые государства, а отдельные регионы разных стран, имеющие взаимные интересы и действует обычно внутри региональных интеграционных организаций. Например, Германия имеет по своей границе около 100 субрегиональных образований с Францией, Италией, Польшей и т.д.

Межрегиональная интеграция включает в себя государства, а также региональные интеграционные организации, расположенные в разных регионах и континентах (например, зона свободной торговли США — Южная Корея, 2012 г., ЕАСТ — Канада, 2008 г.).

Вариант объединения двух или более интеграционных союзов представляет собой уже «интеграцию интеграций» — особенно перспективное направление интеграции. Так, например, В.В. Путин рассматривает будущий Евразийский союз с участием России, как своеобразный «мост» между ЕС и Азиатско-Тихоокеанским регионом.

И, наконец, когда в интеграции принимают участие все или большинство стран мира, она рассматривается как глобальная. Ближе всего к этому подошла Всемирная торговая организация, включающая около 160 государств, в которую с 2012 г. вошла и Россия.

Обычно, исходя из сферы, в которой происходит интеграция, она начинается с экономической интеграции, охватывающей различные области экономики¹ или экономические системы государств. Затем, в соответствии с «эффектом перелива», интеграция нередко

¹ Например, угля и стали — с чего на практике начинался в 1951 г. Европейский Союз.

распространяется на другие сферы, важнейшей из которых является политика.

Политическая интеграция имеет своим предметом политические системы государств-членов, регулирующие отношения по поводу формирования и осуществления публичной (политической) власти. Это приводит к созданию наднационального уровня власти и, соответственно, наднациональных властных институтов, которым государства-члены добровольно передают элементы своих прежде суверенных полномочий. В результате суверенитет государств-членов осуществляется не только через национальные органы власти, но и через наднациональные институты интеграционной организации, которым государства добровольно передают права по согласованному управлению определенными сферами общественной жизни на своих территориях.

Интеграционные отношения развиваются и в других сферах: социальной, научно-технической, образовательной, оборонной, туристической, космической и т.д.

Специально издаваемые для регулирования интеграционных процессов юридические нормы (представляющие собой содержание интеграционного права) являются важным средством ее реализации в соответствующих областях общественной жизни.

Таким образом мы видим интеграционное право как совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе (внутригосударственной и международной) интеграции. Этот межотраслевой комплекс норм права относится к разным правовым системам, отраслям и правовым институтам.

В свою очередь, наука интеграционного права — это система знаний об отдельных интеграционных правопорядках и об интеграционном праве в целом. Ее целью является изучение закономерностей и принципов правового регулирования различных проявлений интеграции, что является основой формирующейся общей теории интеграционного права.

В каждой отдельной интеграционной организации (как, впрочем, и в каждом государстве) складывается свой собственный интеграционный правопорядок, действующий на совокупной территории ее государств-членов. В менее развитых (частичная интеграция) интеграционных союзах такой правопорядок ближе к своей исторической «пуповине» — международному праву. В более высоко интегрированных организациях² — такой правопорядок выделяется из международного права и движется к определенной в плане Монне-Шумана «федеративной цели», приобретая форму и содержание признанной наднациональной самостоятельной правовой системы, приобретающей в процессе эволюции все более государствоподобный характер. Унификации интеграционных правопорядков еще не произошло, хотя тенденция к их постепенной гармонизации “de facto”, в целом, просматривается.

Единство и многообразие интеграционного права соединяются логикой его стремления к обеспечению эффективного осуществления интеграционными правопорядками регулирования соответствующих общественных отношений.

2. Цивилизация знаний и интеграционное право, как новое направление совершенствования юридического образования

² Полная, комплексная интеграция, как в ЕС.

В высокоразвитых странах мира уже около двух десятилетий экономику называют «экономикой знаний». Такая оценка неизбежна и для будущего нашей страны. Процесс формирования такой экономики носит интеграционный по своей сути характер. Происходит все более глобализирующийся процесс формирования и соединения в единое целое общего образовательного пространства и общего научного пространства и становление на этой основе общего пространства знаний как основы прогрессивного развития всей нашей цивилизации.

Не случайно, что на этом фоне в Европейском Союзе к 4 свободам внутреннего рынка — а именно — к свободе передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов, планируется добавить принцип свободы передвижения знаний.

Именно знания становятся основным условием и инструментом переустройства мира. Знания в правовой сфере сегодня приобретают не только интеллектуальную ценность, но и превращаются во вполне реальное средство для продуманного развития общества и формирование необходимых общественных отношений.

Так, создание инновационной модели общественного развития России предполагает 2 основных элемента:

1. внедрение в разные сферы жизни новейших технологических достижений (естественно-научный компонент),
2. разработку современных моделей управления общественными процессами посредством права, учитывающих передовой опыт других государств, интеграционных и

международных организаций (т.е. общественно-научный, в том числе сравнительно-правовой компонент).

С учетом объективно развивающейся тенденции к глобализации мировой общественной жизни особенно важным в этом отношении представляется научное моделирование участия России в интеграционных процессах на всех уровнях — от постсоветского пространства (СНГ, ЕврАзЭС, Таможенный союз, Евразийский союз и др.) до более широких по составу евразийских (Шанхайская организация сотрудничества, общие пространства с ЕС) и глобальных (ООН, ВТО) интеграционных механизмов.

Мы предлагаем создать инновационный проект исследования в сфере интеграционного права. Он ставит своей целью комплексное и постоянное теоретическое исследование (мониторинг) правового обеспечения интеграционных процессов и подготовку на этой основе научно-прикладных разработок для Министерства иностранных дел, интеграционных организаций с участием Российской Федерации, органов государственной власти и предпринимательского сообщества России.

Путем привлечения ведущих специалистов задача предлагаемого проекта будет состоять в выработке всеобъемлющего подлинно научного подхода к процессам интеграции на всех уровнях, базирующегося, в частности, на опыте:

- интеграционных образований на пространстве бывшего СССР;
- Европейского Союза, а также других интеграционных организаций современной Европы (Совета Европы, Бенилюкса,

Северного совета и др.);

— зон свободной торговли, таможенных союзов, общих рынков и других интеграционных структур, созданных в различных регионах Земного шара (НАФТА, МЕРКОСУР, АСЕАН и т.д.);

— мирового сообщества в целом (ООН, ВТО и др.);

— совершенствования интеграционных процессов на внутреннем пространстве Российской Федерации на базе изучения практики применения конституционного принципа единства экономического пространства и опыта отдельных зарубежных государств в этой области (например, Закон о внутреннем рынке Швейцарии, Канадское соглашение о внутренней торговле и др.).

В ходе функционирования исследовательского проекта в сфере интеграционного права, в частности, могут быть достигнуты важные научные и прикладные результаты, в числе которых могли бы быть:

— подготовка справочных изданий и методических пособий, в том числе в рамках бакалавриатского и магистерского курсов³ в сфере интеграционного права;

— разработка и преподавание учебного курса, в том числе в рамках программы повышения квалификации государственных служащих и предпринимателей;

— выпуск популярного учебника⁴ и академического курса, предоставляющих целостную картину правового регулирования интеграционных процессов в современном мире.

³ Кафедра Права ЕС Московского государственного юридического университета им. О.Е.Кутафина уже два года ведет программу Интеграционное право в современном мире в курсе магистратуры и включает разделы интеграционного содержания в курсах лекций и практических занятиях по праву ЕС.

⁴ Кафедра Права ЕС Московского государственного юридического университета им. О.Е.Кутафина издала первое учебное пособие Интеграционное право. Под ред. С.Ю.Кашкина, М.: Проспект, 2014

Деятельность, осуществляемая в рамках обозначенного проекта создает реальные условия для теоретической разработки и практического внедрения в юридических вузах РФ нового учебного курса «Интеграционное право». Это в области образования.

В сфере науки целесообразно создание общей теории интеграционного права, которая помимо общетеоретических исследований осуществляла анализ отдельных интеграционных организаций и сфер деятельности. Например, интеграционное правосудие, вопросы военно-политической интеграции и т.д.

Все эти достижения можно было бы объединить в специализированном Институте интеграционных исследований, который сконцентрировал бы в своих руках весь комплекс знаний об интеграции и вопросы обучения и развития научных исследований в области интеграции.

Таким образом, науку интеграционного права, которая имеет, как мы видим, большое не только теоретическое, но и сугубо практическое значение, можно было бы творчески и эффективно соединить с системой образования и повышения квалификации с тем, чтобы они вместе служили интересам развития нашей великой страны и усиления ее влияния на процессы глобализации.

(излагающее общую теорию интеграционного права) и монографию Интеграционное право в современном мире. Под ред. С.Ю.Кашкина, М.: Проспект, 2014 (рассматривающую все основные интеграционные правовые порядки).

**SPECIFIC ASPECTS OF FUNCTIONING OF THE JUDICIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN
FEDERATION**

ANDREW KLYUCHNIKOV*

Abstract: the article is dedicated to the specific aspects of functioning of the judicial system of the Russian Federation.

The problems of the Russian judicial system do not have only systemic character. It is possible to refer to the problem of fixing and realizing the judges' status in the Russian Federation. This problem has a political character as well.

For example, the problem of finding judges disciplinary liable has not been solved yet. However, it is necessary to note that substantial efforts have been made lately to solve this problem. The existing political system has important institutional value. It is the absence of the system of political competition that is the most important and fundamental reason for the absence of independent judicial power. One of the factors determining the development of judicial power in modern Russia is the necessity to find the balance between the powers of the federal center and the constituent entities of the Federation in relation to the judicial power.

One of the possible ways of solving these problems is reforming the appeal institute (appellate instance firstly). The question of reforming the appeal institute in Russia became a part of the package of the President's initiatives.

* Klyuchnikov Andrei Yurievich, candidate of legal science, lecture at the chamber of civil law and procedure of the Russian Presidential Academy of national economy and public administration (Lipetsk affiliated branch).

These and some other problems became the subject of the article research.

Keywords: russian judicial system, judicial reform, judicial power, judge, appeal institute, cassation.

The problems of the Russian judicial system do not have only systemic character. It is possible to refer to the problem of fixing and realizing the judges' status in the Russian Federation. This problem has a political character as well. In accordance with art.6 (3) of the Federal law "On the status of judges in the Russian Federation"¹ of 1992 the judges of federal courts are appointed by the President of the Russian Federation at the suggestion of the Chairman of the Supreme Court if the candidate has been approved by the chief justice of the relevant court. It is also necessary to take into account a successfully passed examination before the qualifying panel of judges. The problem of appointing judges still remains urgent in this country. Some authors consider that the President still plays a dominant role in forming the judiciary. The problem becomes even more urgent because the President's Administration more and more frequently rejects candidates "without explaining the reasons". On the other hand, I.L. Petrukhin pays attention to the fact that no judge can be appointed without the will of the Chairman of the Supreme Court². However, we see some conditionality of wording here.

¹ О статусе судей в Российской Федерации: закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Рос. Газета. — 1992. — № 170.

² Боровский М.В. Суды общей юрисдикции в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Черные дыры в российском законодательстве. — 2001. — № 1. — С. 15–16.

The problem of finding judges disciplinary liable has not been solved yet. However, it is necessary to note that substantial efforts have been made lately to solve this problem. As a result, there appeared the Federal constitutional law “On the Supreme Court of the Russian Federation” of 5.02.2014 (art. 11)³, the laws “On the status...” and “On the bodies of the judiciary in the Russian Federation” were amended. The system created is not deprived of some defects. Thus, the Disciplinary judicial presence, formed, by the way, from the representatives of the Supreme Court, has the power, among others, to hear the complaints of the chairmen of the abovementioned higher courts against the decisions of the qualifying panel of all levels on being subject to disciplinary liability. Such mechanism may sooner or later cause the conflict of interests, because it does not set the collective or individual priority. The qualifying panel of judges is based on the principle of the equality of all its members’ rights; therefore the risk of abuses is minimized (especially in cases of disciplinary liability). The panel is the second significant body, after All-Russian Judges Congress, to solve justice tasks.

Thus it is necessary to reform the mechanism of disciplinary procedure further, in particular, by detailing and limiting the authority of the relevant courts’ chief justice by laws. For example, it is necessary to specify that subject to disciplinary liability may be a person who has passed the qualifying exam for the judge’s post, but has not been appointed as such yet as well as retired judges. The limitation term for the liability can be up to 3 years. It is necessary to impose prohibition to occupy a higher post within a certain period as a type of punishment. Unfortunately, there is no detailed proceedings order in the current legislation and such questions are referred to the courts’ competence.

³ О Верховном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 05 февраля 2014 №-3 ФКЗ // Собр. зак-ва Рос. Федер. — 2014. — № 6. — Ст. 550.

Such proceedings must be 2-instanced and open. It is necessary to involve public representatives in these proceedings and not to restrict it to judge's self-governing bodies.

The existing political system has important institutional value. In our opinion, it is the absence of the system of political competition that is the most important and fundamental reason for the absence of independent judicial power. We do not even touch the question that the courts should become the mechanism of providing political competition. As some researchers point out, "courts depend on the general political system: the problem is that present English, Swedish or American justice is not an isolated institute; it is an institute which grew together with this system and formed some links with institutional, cultural, surrounding environment, etc. Independence is not only an inherent system characteristic, but it is a whole lot of different properties beyond it"⁴.

One of the factors determining the development of judicial power in modern Russia is the necessity to find the balance between the powers of the federal center and the constituent entities of the Federation in relation to the judicial power. This problem is fundamentally new for Russian legal science. Perhaps, for the first time the principles of rationality, efficiency, legality are assigned primary importance. In modern Russia the problem of choosing the model of organization of judicial power as it applies to the distribution of powers between the center and the constituent entities of the Federation is quite urgent. Federalism is proclaimed the constitutional system foundation, thus modern Russian federalism has real contents. In fact, we "inherited" the existing judicial system from the USSR. The basic negative manifestation of

⁴ Verougstraete I. Judges and Mediation // EU Directive on Mediation. First Insights. — Antwerpen, Apeldoorn, 2008. — P. 39–40.

“judicial federalism” is territorial coincidence of judicial areas with the borders of the constituent entities and districts, which indirectly prejudices courts’ absolute independence from the executive and legislative power. One of the assessments of such approach to the judicial system structure says: “We’ve got independent judges, but we haven’t got entirely independent courts”⁵. Presently it is surely possible to state that such influence is disappearing, however certain manifestations of such “friendship” still exist.

It is possible to outline three basic points of view on this problem.

The first conception, reflected in the Federal Constitutional Law “On the judicial system”, presupposes keeping all existing courts as federal courts and creating (keeping) local justices’ courts as courts of the constituent entities of the Federation. Such a view is actively supported by the Supreme Court of the Russian Federation and the judiciary bodies (III Resolution of (extraordinary) All-Russian Judges Congress of 24 March 1994, Resolution of Judges’ Council of the Russian Federation of 29 October 1998⁶). The basic arguments for this conception is that preserving the unified system of federal courts is a precondition of the Russian Federation remaining a unified state, which allows to provide full judges’ independence and to grant equal access to justice to the citizens. On the whole such system is in full conformity with the Constitution of the Russian Federation and the Federal Constitutional Law “On the judicial system”.

A different point of view is taken by some well known lawyers, inter alia by the authors of the original draft “On the courts of general jurisdiction of

⁵ Грицай О.В. О сущности судебного контроля за деятельностью органов принудительного исполнения // Российский судья. — 2009. — № 3. — С. 20.

⁶ Вопросы информатизации судов общей юрисдикции в условиях создания Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации: постановление Совета судей РФ от 29 ноября 1998 г. // Рос. Газета. — 1998. — № 1371.

the Russian Federation”. While not questioning the reasonableness of preserving the existing system of courts as federal courts, they offer not to limit the right of the constituent entities of the Federation to create only local justices’ courts, but to grant them a right to create the system of courts of the constituent entities of the Federation, including appellate-cassation and supervisory courts of the constituent entities of the Federation. The basic argument is the idea that the system of courts of general jurisdiction, provided by the Federal Constitutional Law “On judicial system”, does not fully correspond to the federative nature of modern Russia as it is defined in the Constitution of the Russian Federation.

Finally, there is another approach which is mainly expressed by some heads of the constituent entities of the Federation. According to this conception, the system of courts of general jurisdiction should resemble the one which existed in the USSR. There should be the Supreme Court of the Russian Federation and military courts as federal courts of general jurisdiction and the others are the courts of the constituent entities of the Federation. In any case, this approach presupposes the transfer of a part of the existing courts under the competence of the constituent entities of the Federation.

Explaining their point of view the supporters of different approaches to the structure of the judicial system of Russia appeal to the Constitution of the Russian Federation. That is why a reasonable assessment of constitutional principles and norms in accordance with which the judicial system in this country must be arranged acquires extraordinary importance. The task is complicated (as has repeatedly been pointed out in literature) because there are some vague and contradictory norms in the Russian Constitution. The constitutional provisions determining the foundation of judicial power

structure sometimes also provide the possibility for their various interpretations.

However it seems that the removal of district courts from the system of federal courts and, what is more, the creation of the powerful system of district courts with its appellate and cassation instances may entail a number of serious problems. Firstly, the existence of two subsystems within the framework of one system will entail direct conflict of interests, more pressure from the relevant authorities and lowering a fragile principle of independence. There are some practical difficulties as well: for example, who and how will pay salary to the overgrowing judges' staff of the constituent entity of the Federation, how and to what instance will judicial decisions be appealed, what will their subject competence be?

One of the possible ways of solving these problems is reforming the appeal institute (appellate instance firstly). In our view, this reform should become the basis of political and legal efforts to reform (transform) the judicial system. World experience knows two kinds of appellate instance structure: the so-called "complete" and "incomplete" appeal. Within the framework of "complete" appeal the appellate instance court examines all the evidence in essence and it is not bound by the first instance court's arguments. In case of the "incomplete" appeal appellate courts examine evidence basing only on what is said in the complaint or in public prosecutor's adduction. It necessary to emphasize that the European Court of Human Rights definitely declared in its decision in *Belgian Linguistic*: "Article 6 of the Convention ... does not make countries introduce the system of appellate courts"⁷.

⁷ Eur. Court H.R. *Belgian Linguistic Case*, Judgment of 23 July 1968. Series A. — № 6. — P. 9–10.

The question of reforming the appeal institute in Russia became a part of the package of the President's initiatives. Thus, on 13 January, 2010 the State Duma legislative committee initiated a creation of new appellate and cassation procedures (2 types of verification). The first one will cover the decisions of local justices' courts, the second one—the acts of federal courts of general jurisdiction. Within every part of the judicial system it is planned to create an appellate instance (so, for example, the Cassation College of the Supreme Court of the Russian Federation will be turned into the Appeal College). It is also planned to create the mechanism of “complete” appeal with the examination of all the evidence presented in the first instance.

Cassation (decisions that have come into force) will deal exceptionally with the questions of law. The powers of this instance will be granted to the presidiums of regional courts and courts equal to them as well as judicial colleges of the Supreme Court of the Russian Federation. It is planned to keep a supervisory procedure as an extraordinary method of courts' decisions verification, however as a result of this reform only the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation will be provided with such powers.

The main advantage of such an approach seems to be a refusal from an appellate instance court remanding a case (quite often without sufficient arguments) to the first instance court for resentencing. Accordingly, such an adjustment of the judicial system will entail its structure changes. In our view, to avoid the aforementioned problems there is a necessity to create a separate system of appeal courts. Such an idea is supported in scientific literature. There were mainly suggestions to create inter-regional courts (or, in other terms, federal district courts), which would have taken place between the supreme courts of the republics (and other courts corresponding to them) and

the Supreme Court of the Russian Federation. A considerable part of questions presently referred to the Supreme Court competence was supposed to be passed to the courts of new level, including hearing cases in the first instance and in the cassation procedure. In particular such suggestions were promoted by the Judge's Council Section of general courts and by the Ministry of Justice.

However, some authors supposed that the place of the new judicial system level is between the district courts and the existing second level of federal courts, but such an approach does not seem quite reasonable.

As it has truly been specified in literature, the question about the number of levels in the judicial system is not purely the “judicial system” or “procedural” question because these problems are closely connected and require a coordinated decision. To a great extent the question about the number of levels of the general jurisdiction court system is connected with such procedural problems as the number of judicial instances hearing a case and the procedure of judicial decisions revision.

The original judicial reform Conception as well as the Russian Federation Criminal Procedure Code and the Civil Procedure Code drafts provided for the introduction of an appellate procedure together with cassation. Thus, it was supposed that after the case has been heard in the first instance court it could be reviewed in another two instances—in the order of “pure” appeal and then—in “pure” cassation. If such a decision was really passed there would appear a necessity to create an additional judicial system level.

Analyzing all the aforesaid, we should note that the questions of judicial systems transformation are one of the most complicated “authority problems”, because it is in the light of the judicial power that one can estimate

the “democracy quality” of the society and the level of its development. It is important to take into account that the judicial power is one of the three equal branches of power in the system of the separation of powers, but it is not the third after legislative and executive. In our view, however, it yields to rapid reforms less than the others because of the conservatism and close connection with former practice and experience. Because of these reasons it is necessary to involve all the authority and public state institutes and international legal mechanisms for its further transformation.

**МЕЖИНСТИТУЦИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТ
РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯ В ЕС**

Владислав Кудряшов*

Аннотация. Трехсторонние соглашения между институтами Европейского союза о сотрудничестве и взаимодействии при разработке, утверждении и исполнении бюджета ЕС, а также внесении в него изменений являются специфическим европейским финансово-правовым механизмом.

Они в определенной степени затрагивают проблему конституционного устройства Европейского союза. Количество межинституционных соглашений, заключенных между Европарламентом, Комиссией и Советом, резко возросло с подписанием Маастрихтского договора.

Межинституционные соглашения (МИС) предназначены для облегчения межведомственного сотрудничества и предотвращения конфликтов между институтами. МИС это прагматичный ответ на проблемы межведомственного сотрудничества, так как они отражают тенденцию к укреплению позиций Европарламента в области конституционного устройства ЕС через расширение его полномочий в сфере управления, обладания информацией и законодательных полномочий, практически уравнивая его с Советом.

* Кудряшов Владислав Васильевич, кандидат исторических наук, доцент Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса. E-mail: kudryashov.minfin@ya.ru

Кудряшов В. В. Межинституционные соглашения как правовой инструмент регулирования бюджетных отношений в ЕС

Ключевые слова: межинституционные соглашения, бюджет ЕС, Европарламент, Еврокомиссия, Европейский Совет.

COOPERATION BETWEEN THE INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION IN BUDGETARY MATTERS

VLADISLAV KUDRYASHOV*

Abstract. Agreements between the institutions of the European Union on cooperation and interaction in the development, approval and implementation of the EU budget, as well as making changes to it is a specific European financial and legal mechanism.

They address to some extent the problem of the constitutional structure of the European Union, and the number of inter-institutional agreements between the European Parliament, the Commission and the Council (IIAs) has increased dramatically with the signing of the Maastricht Treaty.

IIAs are designed to facilitate interinstitutional co-operation and prevent conflicts between the institutions. IIAs is a pragmatic response to the problem of inter-agency cooperation, since they tend to strengthen the EP's position in the EU's constitutional set-up by expanding the EP's control, information and legislative competencies, and placing it on an equal footing with the Council

* Candidate of legal science, associate professor of the Russian Government's financial university. E-mail: kudryashov.minfin@ya.ru

Keywords: Interinstitutional Agreements (IIAs), EU budget, the European Parliament, the European Commission, European Council.

Одной из ключевых основ финансовой системы Европейского союза является автономный бюджет, который формируется за счет собственных средств, а не за счет взносов государств-членов. Собственные средства бюджета ЕС — это налоги и сборы от импорта сельскохозяйственной продукции, часть национального НДС государств-членов, а также отчисления от ВВП государств-членов в размере 1, 2 % ВВП.

Правовое регулирование бюджетного устройства и бюджетного процесса занимает важное место в деятельности основных структур т.н. институционального механизма ЕС.

Согласно статье 13 (9) Договора о Европейском Союзе (Маастрихт, 07.02.1992 г., в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) (далее — ДЕС) институциональный механизм ЕС призван проводить в жизнь его ценности, осуществлять его цели и служить его интересам¹.

Институтами ЕС являются Европейский парламент, Совет, Европейская комиссия, ЕЦБ и др. (Институты). Каждый Институт действует в пределах полномочий, которые предоставлены ему в первичных Договорах о ЕС², в соответствии с предусмотренными

¹ СПС Гарант. На англ яз. см.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=XTqFTT1LzQX6SJF3RncH5Q92jh8f2BD1GfQIPTbwz2JQ6BTZISzJ!-1703313794?uri=OJ:C:2012:326:ТОС> Последнее посещение 07.05.2014

² Первичными Договорами ЕС считаются: Договор о функционировании ЕС (ДФЕС) (Рим, 1957 г., Лиссабон, 2007г.), Договор о Европейском союзе (ДЕС) (Маастрихт, 1992 г., Лиссабон 2007 г.), и др.

Договорами процедурами, условиями и целями. Институты поддерживают между собой лояльное сотрудничество.

Применительно к бюджетной сфере Европейский парламент совместно с Советом осуществляет законодательную и бюджетную функции (соответственно ст. 14 (9А) и ст. 16 (9С) ДЕС), а Комиссия согласно ст.17 (9 D) ДЕС исполняет бюджет и управляет программами. Она выступает с инициативами по составлению ежегодной и многолетней программ Союза в целях достижения межинституционных соглашений.

В целях согласования и координации своей деятельности Институты ЕС не ограничиваются нормами первичных Договоров о ЕС, а, согласно статье 295 (252 bis)³ Договора о функционировании Европейского союза (далее — ДФЕС), проводят взаимные консультации и организуют по общему согласию порядок своего сотрудничества, заключая при соблюдении Договоров межинституционные соглашения (Interinstitutional Agreement, ИА), которые могут носить обязательный характер.

По мнению Маурера, Китц и Фёлкера (Maurer, Kietz, Völkel), Договоры не поощряют в явной форме Институты ЕС к заключению межинституционных соглашений. Однако Статья 10 ДЕС в сочетании с Декларацией № 3 к Статье 10 ДЕС, прилагаемой к заключительному акту Ниццкого договора, обычно интерпретируется как неявная правовая

³ Нумерация статей Договора о Европейском Союзе и Договора о функционировании Европейского Союза и их порядок расположения изменены Лиссабонским договором 2007 г. Новая нумерация обозначена словами «статья __»; нумерация, использованная в Лиссабонском договоре, помещена в скобки, например статья 295 (252 bis).

Кудряшов В. В. Межинституционные соглашения как правовой инструмент регулирования бюджетных отношений в ЕС
основа для заключения МИС. Статья 10 ДЕСобязывает национальные и европейские Институты поддерживать лояльное сотрудничество⁴.

Как известно, правовая система ЕС основана на актах первичного правового регулирования (Договоры) и вторичном законодательстве (директивы, регламенты). Межинституционные соглашения относятся ко второй группе и являются отдельным видом правового регулирования, характерным только для финансовой системы ЕС. Эти соглашения носят более процедурный характер, не порождают новых и не изменяют имеющихся прав европейских Институты в бюджетной сфере.

Отметим, что кроме бюджетных межинституционных соглашений, имеется, например, Межинституционное соглашение между Европейским парламентом и Европейским центральным банком о практических условиях осуществления демократической подотчетности и надзора за осуществлением задач, возложенных на ЕЦБ в рамках Единого надзорного механизма⁵, и др. Можно утверждать, что механизм межинституционных соглашений (МИС) является специфической практикой Европейского союза.

⁴ Andreas Maurer, Daniela Kietz, Christian Völkel. Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarisation through the Backdoor? — 2005. — Mode of access: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=0CFQQFjAG&url=http%3A%2F%2Faei.pitt.edu%2F3072%2F2%2FIIAsInCFSP_MaurerKietzV%25C3%25B6lkel_18.3.05.doc&ei=T2laU6XW DcavygPr3lLwBQ&usg=AFQjCNFLpOR2c9aWBtubbJ1tvZOP0VwC3g&bvm=bv.65397613,d.bGE&cad=rjt Последнее посещение 07.05.2014. Согласно существующей редакции текста ДЕС речь идет о статье 13. — прим авт.

⁵ European Parliament decision of 9 October 2013 on the conclusion of an Interinstitutional Agreement between the European Parliament and the European Central Bank on the practical modalities of the exercise of democratic accountability and oversight over the exercise of the tasks conferred on the ECB within the framework of the Single Supervisory Mechanism (2013/2198(ACI)). — Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0404&language=EN> Последнее посещение 07.05.2014

Межинституционные соглашения — это официальные договоренности между Институтами ЕС, заключаемые в письменной форме и публикуемые в Официальном журнале Европейского Союза (OJEU). Их цель заключается в организации и содействии сотрудничеству между Институтами. Межинституционные соглашения в бюджетной сфере⁶ носят трехсторонний характер, хотя по иным вопросам возможны и двухсторонние соглашения (см. выше Соглашение между ЕП и ЕЦБ).

Этот тип соглашения стал результатом институциональной практики и был закреплен в учредительных договорах ЕС с момента вступления в силу Лиссабонского договора 2007 г. Статья 295 Договора о функционировании ЕС признает существование межинституционных соглашений и указывает, что они также могут быть обязательными. В этом случае обязательный характер соглашения зависит от пожеланий сторон соглашения. Кроме того, межинституционные соглашения могут, например, иметь форму кодексов поведения, руководящих указаний или заявлений⁷.

В российской юридической литературе эти европейские соглашения именуют формой перспективного финансового планирования, или финансового прогноза (рамочного плана)⁸.

Финансовые прогнозы разрабатывались в 1998 г. — на период 1988—1992 гг. (Пакет Делора I); в 1992 г. на период 1993—1999 гг. (Пакет

⁶ В литературе их еще называют «бюджетные соглашения между институтами ЕС». См., например, Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов/Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Л.М.Энтин. — 2-е изд., пересмотр. и доп.- М.: Норма. 2005.- с. 913. По мнению автора, согласно российскому пониманию — это обычное межведомственное соглашение.

⁷http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/ai0035_en.htm
Последнее посещение 07.05.2014

⁸ Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов/Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Л.М.Энтин. — 2-е изд., пересмотр. и доп.- М.: Норма. 2005.- с. 930.

Делора II); в 1999 г. — на период 2000—2006 гг.; в 2006 г. на период 2007—2013 гг.⁹

Лиссабонским договором, который вступил в силу 1 декабря 2009 года, были введены новые положения, касающиеся бюджета ЕС. Согласно статье 312 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС) многолетний финансовый план должен быть предметом Регламента Совета (Council Regulation), принятого единогласно, с последующим утверждением Европарламентом.

До 2006 года такие многолетние финансовые рамочные планы назывались «финансовыми перспективами» (*financial perspective*), позже — «финансовыми рамочными планами» (*financial framework*); формулировка «многолетний финансовый рамочный план» (*multiannual financial framework*) была введена Лиссабонским договором¹⁰.

Процедура принятия бюджета также была пересмотрена. В частности, роль Европарламента была усилена, и различия между обязательными и необязательными расходами были устранены.

Изменения, внесенные Лиссабонским договором потребовали пересмотра Межинституционного соглашения 2006 г. Эти изменения были изложены в двух законодательных предложениях, принятых на европейском уровне:

⁹ Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов/Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Л.М.Энтин. — 2-е изд., пересмотр. и доп.- М.: Норма. 2005. — с. 930.

¹⁰ Пазына Е.А. Автореферат кандидатской диссертации на тему «Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского Союза». — 2010. — Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/pravovye-osnovy-byudzheta-i-byudzhethnogo-protsess-a-evropeiskogo-soyuza#ixzz30GWY36ec> Последнее посещение 10.05.2014

— предложение для Регламента Совета, создающее многолетний финансовый план на 2007-2013 годы¹¹;

— проект межинституционного соглашения между Европейским парламентом, Советом и Комиссией по вопросам сотрудничества в бюджетных вопросах¹².

Предыдущий опыт межинституционного сотрудничества

Межинституционное сотрудничество по бюджетным вопросам в ЕС восходит к 1999 г., когда было заключено первое соглашение между Европейским парламентом, Советом Европейского союза и Комиссией Европейских сообществ (Межинституционное соглашение от 6 мая 1999 года между Европейским парламентом, Советом и Комиссией по бюджетной дисциплине и совершенствованию бюджетной процедуры¹³).

Его заменило соглашение от 2002 г. (Межинституционное соглашение от 7 ноября 2002 между Европейским парламентом, Советом и Комиссией о финансировании Фонда солидарности Европейского союза, дополняющего Межинституционное соглашение от 6 мая 1999 года о бюджетной дисциплине и совершенствовании бюджетной процедуры¹⁴).

Накопленный опыт сотрудничества между Институтами ЕС в бюджетной сфере лег в основу Межинституционного соглашения (МИС)

¹¹ Proposal for a Council regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2007-2013. COM/2010/0072 final — APP 2010/0048. — Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010PC0072> Последнее посещение 16.06.2014.

¹² Draft interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on cooperation in budgetary matters. COM/2010/0073 final. — Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010PC0073> Последнее посещение 16.06.2014

¹³ OJ C 172, 18.6.1999, p. 1.

¹⁴ OJ C 283, 20.11.2002, p. 1.

между Европейским парламентом, Советом Европейского союза и Комиссией Европейских сообществ по бюджетной дисциплине и рациональному управлению финансами 2006 г., которое имело целью соблюдение (*implementation*) бюджетной дисциплины и улучшение функционирования ежегодной бюджетной процедуры и сотрудничества между институтами по бюджетным вопросам, а также по обеспечению эффективного финансового управления.

Соглашение вступило в силу 1 января 2007 г. и заменило Межинституционное соглашение от 6 мая 1999 года и Межинституционное соглашение от 7 ноября 2002 года.

Соблюдение бюджетной дисциплины распространялось на все расходы и являлось обязательным для всех Институтов, пока Соглашение оставалось в силе. Соглашение не изменяло соответствующих бюджетных полномочий Институтов, предусмотренных в Договорах¹⁵.

В рамках Соглашения о бюджетной дисциплине и эффективном финансовом управлении европейские институты организуют свое сотрудничество в целях улучшения функционирования бюджетной процедуры и обеспечить надлежащее финансовое управление европейских финансов.

МИС 2006 г. состояло из трех частей:

¹⁵Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management (2006/C 139/01). — Mode of access: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=1DyRTGmYRMynjLNgLgHGgtBpwtrpfK2vHgPJ9Qz4Kr30DRLpLkhN!-1827829814?uri=CELEX:32006Q0614\(01\)#text](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=1DyRTGmYRMynjLNgLgHGgtBpwtrpfK2vHgPJ9Qz4Kr30DRLpLkhN!-1827829814?uri=CELEX:32006Q0614(01)#text); http://www.cvce.eu/content/publication/2006/7/4/4b6df6e6-bd30-489a-911c-dafa085e8c14/publishable_en.pdf Последнее посещение 10.05.2014

— в Части I устанавливался финансовый план (*financial framework*) на период 2007-2013 гг., в частности, суммы расходов по каждой области политики;

— в Части II регламентировалось сотрудничество между Европарламентом, Советом и Комиссией в ходе бюджетной процедуры;

— Часть III устанавливала правила, направленные на обеспечение эффективного финансового управления фондами ЕС.

Финансовый план на 2007-2013 гг.

Финансовый план предназначался для упорядоченного осуществления расходов ЕС в течение соответствующего периода. Для каждого из годов с 2007 г. по 2013 г. финансовым планом устанавливаются потолки (*ceilings*) для каждой категории расходов. Институты обязаны были использовать свои бюджетные полномочия таким образом, чтобы обеспечить соответствие этим потолкам. Потолки были установлены в пределах собственных ресурсов ЕС. Финансовый план излагался в виде приложения к МИС.

Указывалось, что финансовый план может быть предметом технических корректировок со стороны Комиссии, например, в части пересмотра потолков в зависимости от динамики цен и условий исполнения бюджета.

Финансовый план также может быть предметом пересмотра ввиду наступления изначально непредвиденных обстоятельств с учетом потолков собственных ресурсов ЕС. Любое предложение Комиссии по корректировке должно быть представлено и принято до начала

бюджетной процедуры соответствующего финансового года (или первой бюджетной процедуры для периода из нескольких финансовых лет).

МИС 2006 г. установлены правила мобилизации определенных инструментов за пределами финансового плана:

— **Резерв экстренной помощи (*Emergency aid reserve*)**: этот резерв предназначен для удовлетворения конкретных требований по оказанию помощи третьим странам ввиду наступления событий, которые невозможно было предвидеть, когда создавался бюджет. Годовой размер Резерва был зафиксирован в сумме 221 млн евро на срок действия финансового плана;

— **Фонд солидарности (*Solidarity Fund*)**: Фонд солидарности ЕС предназначен для оказания быстрой финансовой помощи в случае крупных стихийных бедствий, происходящих на территории государства-члена или страны-кандидата. Потолок годовой суммы Фонда солидарности составляет 1 млрд евро;

— **Инструмент гибкости (*Flexibility instrument*)**: Инструмент гибкости с годовым потолком в 200 млн. евро предназначен для обеспечения финансирования расходов, которые не могут финансироваться в рамках потолков, доступных для одного или нескольких других разделов (*headings*);

— **Европейский фонд корректировки глобализации (*European Globalisation Adjustment Fund*)**: ЕФКГ предназначен для оказания дополнительной поддержки работников, страдающих от последствий крупных структурных изменений в мировой структуре торговли, чтобы помочь им в реинтеграции на рынки труда. Максимальная годовая сумма, выделенная для Фонда, составляет 500 млн евро.

Кроме того, МИС 2006 г. предусматривало **межинституционное сотрудничество в ходе бюджетных процедур** в отношении:

- составления бюджета;
- классификации расходов;
- максимальных темпов (норм) увеличения необязательного расходов в отсутствие финансового плана;
- включения финансовых положений в законодательные акты;
- расходов, связанных с соглашениями по рыболовству;
- финансирование мер в сфере общей внешней политики и политики безопасности.

В МИС 2006 г. выделялось положение о *рациональном финансовом управлении (sound financial management)*. Так, Институты были должны гарантировать, что Соглашение и бюджет будут осуществляются в контексте рационального управления финансами, основанного на принципах экономии, эффективности, защиты финансовых интересов, соразмерности административных расходов и процедур, удобных для потребителя.

Кроме того, Комиссия должна была представлять два раза в год финансовую программу, структурированную по разделам, областям политики и бюджетным статьям. Эта финансовая программа должна быть тесно связана с законодательной программой Комиссии.

Европарламент, Совет и Комиссия обязаны укреплять внутренний контроль без усиления административной нагрузки. Институты планируют включить соответствующие положения в законодательные акты.

Наконец, Институты также обязались стимулировать внедрение механизмов софинансирования на основе государственных и частных инвестиций с целью использовать эффект кредитного плеча, создаваемого бюджетом ЕС¹⁶.

В Парламенте Великобритании, которая, как известно, является членом ЕС, но не является членом еврозоны, считают, что межинституционное соглашение о бюджетной дисциплине и рациональном управлении финансами предусматривает многие аспекты планирования, подготовки, исполнения и контроля бюджета Европейского Союза. Соглашение составлено между Советом, Европейским парламентом и Комиссией, и является важным инструментом бюджетной дисциплины, что включает в себя многолетний финансовый план¹⁷.

Межинституционное соглашение 2013 г. (МИС 2013)

3 марта 2010 года Комиссия приняла предложение по Положению о многолетнем финансовом плане (*Multiannual Financial Framework Regulation*) и проект межинституционного соглашения о бюджетной дисциплине, которое должно будет заменить МИС о бюджетной дисциплине и рациональном финансовом управлении 2006 г.

Перенос положений действующего МИС в соответствующие последующие правовые документов основывался на следующей логике:

¹⁶ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management (2006/C 139/01). — Mode of access: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=1DyRTGmYRMynjLNgLgHGgtBpwtrpfK2vHgPJ9Qz4Kr30DRLpLkhN!-1827829814?uri=CELEX:32006Q0614\(01\)#text](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=1DyRTGmYRMynjLNgLgHGgtBpwtrpfK2vHgPJ9Qz4Kr30DRLpLkhN!-1827829814?uri=CELEX:32006Q0614(01)#text); http://www.cvce.eu/content/publication/2006/7/4/4b6df6e6-bd30-489a-911c-dafa085e8c14/publishable_en.pdf Последнее посещение 10.05.2014

¹⁷ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmgeneral/euro/110214/110214s01.htm> Последнее посещение 10.05.2014

— многие из существующих положений оказались устаревшими ввиду подписания Лиссабонского договора;

— положения, непосредственно связанные с финансовым планом, будут включены в Положение о многолетнем финансовом плане;

— некоторые из существующих положений должны быть включены в Положение о финансах (*Financial Regulation*)¹⁸ или в Правила имплементации Положения о финансах (*Implementing rules*)¹⁹.

Остальные положения — в основном вопросы, связанные с чисто межинституционным сотрудничеством, удовлетворяющие требованиям Договора, — будут включены в новое МИС, как это было предложено Комиссией в Предложениях по изменению Регламента Совета, устанавливающего Многолетний финансовый план на 2007-2013 годы, и предложении по Межинституционному соглашению между Европейским парламентом, Советом и Комиссией по сотрудничеству в бюджетных вопросах²⁰.

С связи с истечением срока действия МИС 2006 и в соответствии с вышеупомянутыми документами было разработано и принято новое соглашение между тремя институтами Европейского союза — Межинституционное соглашение между Европейским парламентом, Советом и Комиссией по бюджетной дисциплине, сотрудничестве в

¹⁸ Положение о финансах не является предметом рассмотрения в настоящем материале.

¹⁹ http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/legal_bases/aia/aia_en.cfm Последнее посещение 10.05.2014.

²⁰ Proposals for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2007-2013 and proposal for an Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on cooperation in budgetary matters. — Mode of access: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fw1420/fin_fw1420_en.cfm#doc4 Последнее посещение 31.05.2014

бюджетных вопросах и рациональному управлению финансами от 2 декабря 2013²¹ (далее — Соглашение, МИС 2013).

МИС 2013 принято в соответствии со статьей 295 Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС). Его целью является соблюдение бюджетной дисциплины и улучшение прохождения ежегодной бюджетной процедуры, укрепление сотрудничества между Институтами²² по бюджетным вопросам, а также обеспечение рационального финансового управления.

Бюджетная дисциплина распространяется на реализацию всех расходов. Соглашение является обязательным для всех Институтов весь период своего действия.

Соглашение не изменяет соответствующие бюджетные полномочия Институтов, предусмотренных в Договорах, Регламенте Совета (ЕС, Евратом) № 1311/2013²³ (Положение о МФП) и в Регламенте (ЕС, Евратом) № 966/2012 Европейского парламента и Совета²⁴ (Положение о финансах).

Любые изменения Соглашения вносятся только при общем согласии всех Институтов. Соглашение вступает в силу 23 декабря 2013 года и заменяет Межинституционное соглашение от 17 мая 2006 года

²¹ Interinstitutional Agreement of 2 December 2013 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management. — Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:373:0001:0011:EN:PDF> Последнее посещение 31.05.2014

²² Для удобства освоения материала Комиссия, Совет и Европарламент именуется с заглавной буквы — Институты; в тексте документа также используется термин «две (обе) ветви бюджетной власти», под которыми понимаются Совет и Европарламент.

²³ Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 20 December 2013 laying down the Multiannual Financial Framework for the years 2014-2020 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 884).

²⁴ Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 (OJ L 298, 26.10.2012, p. 1).

Кудряшов В. В. Межинституционные соглашения как правовой инструмент регулирования бюджетных отношений в ЕС между Европейским парламентом, Советом и Комиссией по бюджетной дисциплине и рациональному финансовому управлению²⁵.

Будучи схожим с МИС 2006 г. по структуре, Соглашение 2013 г. также состоит из трех частей, однако наполненных несколько иным содержанием.

Часть I содержит дополнительные положения, связанные с многолетним финансовым планом (МФП), и положения о специальных инструментах, не включенных в МФП.

Часть II касается межинституционного сотрудничества в бюджетной процедуре.

Часть III содержит положения, касающиеся рационального управления фондами Союза.

Часть I состоит из двух разделов:

А) Положения, связанные с МФП.

Б) Положения, касающиеся специальных инструментов, не включенных в МФП.

В разделе «А» указано, что информация, касающаяся операций, не включенных в общий бюджет Союза и в прогнозируемое изменение различных категорий собственных ресурсов Союза, изложена в отдельных таблицах. Эта информация должна обновляться ежегодно вместе с документами, сопровождающими проект бюджета.

На Институты возлагалась обязанность, в целях рационального финансового менеджмента, обеспечить в течение бюджетной процедуры и при утверждении бюджета достаточный запас (margins) до достижения потолков различных разделов МФП.

²⁵ OJС 139, 14.6.2006, р. 1

В 2017 году Комиссия обновит прогнозы по ассигнованиям на платежи на период после 2020 года с учетом реальной реализации бюджетных ассигнований на обязательства (*budget appropriations for commitments*) и бюджетных ассигнований на платежи (*budget appropriations for payments*), а также прогнозы реализации.

В разделе «Б», касающемся специальных инструментов, не включенных в МФП, урегулированы вопросы функционирования пяти финансовых фондов:

- Резерва чрезвычайной помощи (*Emergency Aid Reserve*);
- Фонда солидарности ЕС (*European Union Solidarity Fund*);
- Инструмента гибкости (*Flexibility Instrument*);
- Европейского фонда корректировки глобализации (*European Globalisation Adjustment Fund*);
- Непредвиденного резерва (*Contingency Margin*).

Резерв чрезвычайной помощи: трансферты из Резерва осуществляется в соответствии с Положением о финансах (*Financial Regulation*)²⁶. Предложение о трансфертах из Резерва на соответствующие бюджетные статьи направляется Комиссией Европейскому парламенту и Совету. Институты обсуждают пределы перераспределения ассигнований. В случае разногласий проводится трехсторонняя примирительная процедура.

Фонд солидарности ЕС: средства Фонда расходуются в соответствии с Положением о финансах. При этом, когда возникают

²⁶ REGULATION (EU, EURATOM) No 966/2012 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002. — Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:EN:PDF> Последнее посещение 31.05.2014.

потребность для использования Фонда, Комиссия делает соответствующее предложение. Решение об использовании Фонда принимается совместно Европейским парламентом и Советом: Совет действует квалифицированным большинством, а Европейский парламент — большинством голосов своих членов и тремя пятими поданных голосов. В случае разногласий проводится трехсторонняя примирительная процедура.

Инструмент гибкости: средства Инструмента расходуются по предложению Комиссии после того, как рассмотрены все возможности для перераспределения ассигнований внутри раздела бюджета, требующего дополнительных расходов. В предложении Комиссии определяются покрываемые потребности и сумма. Предложение может быть представлено для любого финансового года в течение бюджетной процедуры.

Решение о мобилизации Инструмента гибкости принимается совместно Европейским парламентом и Советом. Совет действует квалифицированным большинством, а Европейский парламент принимает решения большинством голосов своих членов и тремя пятими поданных голосов.

Соглашение должно быть достигнуто в рамках ежегодной бюджетной процедуры.

Европейский фонд корректировки глобализации: Фонд используется при наличии условий, предусмотренных основным актом²⁷. Предложение об использовании Фонда представляет Комиссия.

²⁷ В МИС 2013 нет расшифровки категории «основного акта», однако полагаем, что здесь возможно обратиться к Положению о финансах 2012 г.

Решение о мобилизации Фонда принимаются совместно Европейским парламентом и Советом. Совет действует квалифицированным большинством, а Европейский парламент принимает решения большинством голосов своих членов и тремя пятими поданных голосов. Одновременно с предложением об использовании Фонда Комиссия представляет конкретные предложения о трансферте в соответствующие бюджетные статьи. В случае разногласий проводится трехсторонняя примирительная процедура.

Трансферты из Фонда осуществляются в соответствии с Положением о финансах.

Непредвиденный резерв: Резерв или его часть расходуется по предложению Комиссии после тщательного анализа всех других финансовых возможностей. Такое предложение может быть сделано только в рамках проекта внесения изменений в бюджет или годового бюджета, для принятия которого необходимо такое предложение. В приложении к своему предложению Комиссия прилагает расчет о

Согласно Статье 2 Положения о финансах 2012 г. «основной акт» означает правовой акт, который обеспечивает правовую основу для действия и для осуществления соответствующих расходов бюджета.

«Основной акт» может приниматься в следующих формах:

(i) при реализации Договора о функционировании Европейского Союза (TFEU) и Договора об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Договор Евратома), форму Регламента (regulation), директивы или решения в смысле статьи 288 ДФЕС; или

(ii) при реализации раздела V Договора о Европейском союзе (TEU) — в одной из форм, указанных в статьях 26 (2), 28 (1), 29, 31 (2), 33 и 37 TEU.

Рекомендации и заключения не могут составлять основной акт.

Согласно Статье 3 Положения о финансах 2012 г., положения, касающиеся реализации доходов и расходов бюджета, содержащиеся в основном акте, не могут противоречить бюджетным принципам, изложенным в Титуле II Части Первой Положения о финансах. См. REGULATION (EU, EURATOM) No 966/2012 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002.

— Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:EN:PDF> Последнее посещение 31.05.2014.

перераспределении сумм существующего бюджета согласно своему анализу.

Решение об использовании резерва принимается совместно Европейским парламентом и Советом одновременно с утверждением изменений в бюджет или утверждением общего бюджета Союза, принятие которого обеспечивается Резервом. Голосование Европейского парламента и Совета осуществляется в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 314 ДФЕС при утверждении общего бюджета Союза.

В Части II рассматриваются вопросы улучшения межинституционного сотрудничества в бюджетных вопросах. Часть II разделена на семь разделов:

А. Процедура межинституционного сотрудничества

В. Включение финансовых положений в законодательные акты

С. Расходы, связанные с соглашениями по рыболовству

Д. Расходы, касающиеся резервов для кризисов в аграрном секторе

Е. Финансирование общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ)

Ф. Участие Институтов в политике развития и Европейском фонде развития

Г. Сотрудничество институтов в бюджетной процедуре по административным расходам

А. Преамбула раздела отсылает к Приложению, содержащему подробную информация о межведомственном сотрудничестве в ходе бюджетной процедуры (см. ниже).

В разделе главное внимание уделяется соблюдению *принципа бюджетной прозрачности*, согласно которому Комиссия готовит ежегодный доклад к общему бюджету Союза, объединив доступную и неконфиденциальную информацию, касающуюся активов и обязательств Союза, доходов, расходов, активов и обязательств Европейского фонда развития (EDF), Европейского фонда финансовой стабильности (EFSF), Европейского механизма стабильности (ESM), и других возможных будущих механизмов, в том числе целевых фондов, расходов, понесенных государствами-членами в рамках расширения сотрудничества.

В. Другим принципом является *финансовое обеспечение программ*, который реализуется через включение соответствующих финансовых положений в законодательные акты: каждый законодательный акт, касающийся многолетней программы, должен содержать положение о финансовом обеспечении программы. Эта сумма должна составлять *первоочередную опорную сумму (prime reference amount)*.

При этом Европейский парламент и Совет, а также Комиссия, когда она формирует проект бюджета, обязуются не отходить более чем на 10 % от этой суммы.

Финансовая опорная сумма не затрагивает бюджетных полномочий Европейского парламента и Совета, изложенных в ДФЕС.

Раздел «С» посвящен правилам расходования бюджетных средств по соглашениям, связанным с рыболовством.

Раздел «D» касается расходов на создание Резервов для кризисов в аграрном секторе.

Ассигнования на Резерв для кризисов в сельскохозяйственном секторе предусматриваются статьей 25 Регламента (ЕС) № 1306/2013 Европейского парламента и Совета²⁸, и должны быть внесены непосредственно в общий бюджет Союза. Любые суммы Резерва, не доступные для антикризисных мер, возмещаются прямыми платежами.

Расходы на антикризисные меры, производимые между 16 октября и концом финансового года, могут финансироваться из Резерва на следующий финансовый год.

Расходование средств Резерва осуществляется с согласия Европейского парламента и Совета по предложению Комиссии. Подаче Комиссией предложения по трансферту из Резерва должно предшествовать рассмотрение пределов перераспределения ассигнований (*scope for reallocating appropriations*).

Трансферы из Резерва осуществляются в соответствии с Положением о финансах. В случае разногласий должна быть начата трехсторонняя согласительная процедура.

В Разделе «Е» определен порядок финансирования общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), который предусматривает, что:

— общая сумма операционных расходов ОВПБ зачисляется полностью в одну бюджетную главу «ОВПБ». Эта сумма должна покрывать реальные предсказуемые потребности и разумный запас (*margin*) на покрытие непредвиденных действий. Никакие средства не могут быть оставлены в резерве;

²⁸ Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the Common Agricultural Policy (OJ L 347, 20.12.2013, p. 549).

— расходы на ОВПБ, отнесенные на счет общего бюджета Союза в соответствии со статьей 41 Договора о Европейском Союзе, согласуются ежегодно Институтами на основе проекта бюджета, сформированного Комиссией. При отсутствии соглашения Европейский парламент и Совет вносят в бюджет сумму, содержащуюся в предыдущем бюджете или сумму, предложенную в проекте бюджета, в зависимости от того, какая меньше;

— общая сумма операционных расходов ОВПБ распределяется между статьями главы ОВПБ бюджета;

— Комиссия имеет право передавать ассигнования самостоятельно между статьями в рамках главы «ОВПБ» бюджета.

— в случае если суммы главы «ОВПБ» бюджета в течение финансового года будет недостаточно, чтобы покрыть необходимые расходы, Европейский парламент и Совет должны найти решение в срочном порядке по предложению Комиссии;

— статьи Главы «ОВПБ» бюджета распределяются по следующим направлениям:

— одиночные крупные миссии согласно статье 49 (1) (г) Положения о финансах,

— операции по урегулированию кризисов, предотвращению конфликтов, разрешению и стабилизации, и мониторингу и реализации процессов мира и безопасности,

— нераспространение и разоружение,

— чрезвычайные меры,

— подготовительные и последующие меры,

— Специальный представитель Европейского союза.

Раздел «F» определяет порядок участия Институтов в политике развития и Европейском фонде развития

Комиссия устанавливает неофициальный диалог с Европейским парламентом по вопросам политики в области развития, независимо от источника их финансирования. Компетенция Европарламента относительно Европейского фонда развития (EDF) добровольно признается равным праву, существующему в рамках общего бюджета Союза, в частности, по отношению к Инструменту развития сотрудничества, в соответствии с детальным соглашением, фиксированным через неформальный диалог (вне рамок бюджета).

Комиссия с целью укрепления демократической критики политики развития предложит бюджетизацию EDF к 2021 году.

G. Сотрудничество институтов в бюджетной процедуре по административным расходам.

Сбережения (экономия) средств должны быть пропорционально распределены между всеми Институтами, а также другими органами Союза на основе их долей административных бюджетов. Каждый Институт, орган или учреждение представит смету расходов в ходе годовой бюджетной процедуры.

Европейский парламент, Совет и Комиссия соглашаются постепенно снижать персонал на 5% в плане формирования на 1 января 2013 года²⁹. Это сокращение должно применяться ко всем институтам, органам и учреждениям и осуществляться в период между 2013 и 2017 гг.

²⁹ Совет и Комиссия уже реализовали первое снижение 1% персонала в их плане формирования с 1 января 2013 года.

Это не предвещает (*prejudge*) изменения бюджетных прав Европейского парламента и Совета.

В Части III регулируются вопросы эффективного финансового управления фондами Союза.

Часть III состоит из двух разделов:

A. Совместное управление

B. Учреждения и европейские школы

A. *Совместное управление*

Комиссия обеспечивает получение Европарламентом, Советом и Счетной палатой (Court of Auditors) по их запросу любой информации и документации, связанной с фондами Союза, израсходованными в рамках соглашений с международными организациями Европарламента, Совета или Счетной палаты согласно ДФЕС.

Отчет об оценке

Комиссия составляет Отчете об оценке, предусмотренный статьей 318 ДФЕС, с разделением внутренней и внешней политики для оценки финансов Союза.

Финансовое программирование

Комиссия представляет дважды в год полное финансовое программирование для разделов 1, 2, 3 и 4 МФП. Это программирование, структурированное по разделам, сферам политики и статьям бюджета, должно определить:

а) действующее законодательство с разделением между многолетними программами и ежегодными мероприятиями по продолжительности, общему финансовому пакету и доле административных расходов;

(б) ожидаемые законодательные предложения: текущие предложения Комиссии с последними обновлениями (перекрестные увязки финансового программирования с ее законодательным программированием).

В случае необходимости, Комиссия должна указать на перепрограммирование, возникшее в результате новых законодательных предложений.

В разделе «В» рассматриваются вопросы создания учреждений и европейских школ.

Прежде чем представить предложение о создании нового учреждения, Комиссия должна произвести надежную, полную и объективную оценку воздействия, с учетом, в частности, критической массы сотрудников и компетенций, аспектов затрат и выгод, субсидиарности и пропорциональности, влияния на национальные и Союзные мероприятия и бюджетные последствия для расходов соответствующих заголовков. На основе этой информации и без ущерба для законодательных процедур, регулирующих создание учреждения, Европейский парламент и Совет обязуются в рамках бюджетного сотрудничества прийти к своевременному соглашению о финансировании предлагаемого учреждения.

Если задачи учреждения будут существенно изменены без внесения поправок в правовой акт, создавший учреждение, Комиссия проинформирует Европейский парламент и Совет, направив пересмотренное финансовое обоснование с тем, чтобы дать возможность Европарламенту и Совету прийти к своевременному соглашению о финансировании учреждения.

При этом в бюджетной процедуре подлежат применению положения, изложенные в Общем подходе, приложенном к совместному заявлению Европейского парламента, Совета Европейского Союза и Европейской комиссии по децентрализованным учреждениям, подписанном 19 июля 2012 года.

В случае создания новой европейской школы по решению Совета управляющих, аналогичная процедура применяется *mutatis mutandis* к бюджетным последствиям для общего бюджета Союза.

В Приложении (см. выше раздел «А» Части II) определяется регламент межинституционного сотрудничества в ходе бюджетных процедур, а именно:

Часть А. Календарь бюджетной процедуры

Часть В. Приоритеты бюджетной процедуры

Часть С. Формирование проекта бюджета и обновления оценок

Часть D. Бюджетная процедура до согласительной процедуры

Часть Е. Согласительная процедура

Часть А. Календарь бюджетной процедуры

1. Институты согласовывают прагматический календарь своевременно (*in due time*) каждый год перед началом бюджетного процедуры на основе существующей практики.

Часть В. Приоритеты бюджетной процедуры

2. В положенное время до принятия Комиссией проекта бюджета созывается трехсторонняя встреча для обсуждения возможных приоритетов для бюджета на очередной финансовый год.

Часть С. Формирование проекта бюджета и обновления оценок (estimates)

3. Институтам, за исключением Комиссии, предлагается принять обоснования своих смет до конца марта.

4. Комиссия каждый год представляет проект бюджета, отражающий фактические потребности Союза в финансировании.

5. Институты должны избегать внесения вопросов в бюджет, связанных с незначительными суммами операционных расходов.

6. Европейский парламент и Совет обязуются иметь в виду оценку возможностей по исполнению бюджета, разработанную Комиссией.

7. В интересах рационального управления финансами Европейский парламент и Совет обязуются обсуждать основные изменения с Комиссией в ходе согласительной процедуры.

8. В интересах лояльного и надежного институционального сотрудничества Европейский парламент и Совет обязуются поддерживать регулярные и активные контакты на всех уровнях через своих переговорщиков в ходе всей бюджетной процедуры и, в частности, во время согласительного периода. Европейский парламент и Совет обязуются обеспечить своевременный и постоянный взаимный обмен соответствующей информацией и документами на формальном и неформальном уровнях, а также проводить технические или неформальные встречи по мере необходимости во время согласительного периода в сотрудничестве с Комиссией. Комиссия должна обеспечить своевременный и равный доступ к информации и документам для Европейского парламента и Совета.

Часть D. Бюджетная процедура до согласительной процедуры

Трехсторонняя встреча (*trilogue*) созывается своевременно перед чтением Совета, чтобы позволить Институтам произвести обмен мнениями по проекту бюджета.

Для того чтобы Комиссия имела возможность своевременно оценить реализуемость поправок, предлагаемых Европейским парламентом и Советом, они информируют Комиссию о своих намерениях.

Трехсторонняя встреча может быть созвана до голосования на пленарном заседании Европейского парламента.

Часть E. Согласительная процедура

13. Если Европейский парламент принимает поправки к позиции Совета, Председатель Совета должен на том же пленарном заседании дать согласие Президенту Европарламента на немедленный созыв Согласительного комитета.

14. Если Совет не может согласиться со всеми поправками, принятыми Европейским парламентом, он должен подтвердить свою позицию в письме, направленном до первого совещания, предусмотренного в согласительном периоде.

15. Согласительный комитет возглавляется совместно представителями Европейского парламента и Совета. Заседания Согласительного комитета возглавляются сопредседателем от Института, организующего и принимающего заседание. Каждый Институт в соответствии со своими собственными правилами процедуры назначает своих участников для каждой встречи и определяет свой мандат для переговоров. Европейский парламент и Совет должны быть представлены в Согласительном комитете таким образом, чтобы каждая

делегация могла принимать политические обязательства от имени своего института.

16. Комиссия должна принять участие в работе Согласительного комитета.

17. Трехсторонние встречи проводятся на протяжении всей процедуры примирения, на разных уровнях представительства, с целью урегулирования нерешенных вопросов и подготовки почвы для достижения соглашения в Согласительном комитете.

18. Заседания Согласительного комитета и трехсторонние встречи проводятся поочередно в Европейском парламенте и Совете.

19. Даты заседаний Согласительного комитета и тройки должны быть установлены заранее по соглашению трех Институтов.

20. Общий набор документов («входящие документы»), сравнивающие различные этапы бюджетной процедуры, должны быть доступны для Согласительного комитета³⁰. Эти документы должны включать постатейные данные, общие параметры разделов МФП и сводный документ с цифрами и замечаниями по всем бюджетным статьям, считающимся технически «открытыми». Особый документ должен содержать список всех статей бюджета, которые считаются технически «закрытыми»³¹. Эти документы должны быть классифицированы по бюджетной номенклатуре.

23. Совместный текст, предусмотренный в статье 314 (5) ДФЕС, формируется секретариатами Европейского парламента и Совета при

³⁰ Различные этапы включают в себя: бюджет на текущий финансовый год (в том числе принятые поправки в бюджеты); первоначальный проект бюджета; позиция Совета по проекту бюджета; поправки Европарламента к позиции Совета и письмо с поправками, представленное Комиссией (если еще не полностью одобрено всеми институтами).

³¹ Бюджетная статья считается технически «закрытой», если по ней не существует никаких разногласий между Европейским парламентом и Советом и по ней не было представлено письма с поправками.

содействию Комиссии. Он должен содержать письмо о передаче, адресованного председателями двух делегаций Президентам Европейского парламента и Совета, содержащего дату соглашения в Согласительном комитете, и приложения.

Согласительный комитет может также одобрить выводы и возможные совместные заявления по бюджету.

24. Совместный текст должен быть переведен на официальные языки Институтов Союза и представлен на утверждение Европейскому парламенту и Совету в течение 14 дней с даты соглашения о совместном тексте.

После принятия совместного текста бюджет подлежат юридико-лингвистической обработке (*legal-linguistic finalization*).

Институт, принимающий совещание, должен предоставить услуги по переводу, копированию и распространению рабочих документов.

Службы трех Институтов сотрудничают в оформлении итогов переговоров с целью доработки совместного текста.

Часть «F» касается общих принципов взаимодействия Институтов при внесении изменений в бюджеты, как-то: ограничение количества изменений бюджетов, согласованный календарь действий, сотрудничество во время и после чтений, избежание созыва согласительной встречи, своевременный обмен информацией между Институтами о своих позициях.

Европейский парламент и Совет стремятся изучить проекты изменений бюджета, предложенные Комиссией, при первой же возможности после его принятия Комиссией.

Для ускорения процедуры Европейский парламент и Совет должны обеспечить, чтобы их календари работы были скоординированы.

Европейский парламент и Совет принимают во внимание относительную срочность изменений бюджета и необходимость своевременного его утверждения.

Институты должны добросовестно сотрудничать на протяжении всей процедуры для принятия изменений бюджетов на ранней стадии процедуры.

Когда это целесообразно и когда существуют потенциальные разногласия, может быть созвано особое трехстороннее заседание для обсуждения разногласий и попытки достичь компромисса.

32. Все проекты изменений бюджетов, предложенные Комиссией, но еще не окончательно утвержденные, вносятся систематически в повестку дня трехсторонних заседаний.

Часть «G» посвящена такому специфическому институту европейского бюджетного процесса, как «отставание» (Reste à liquider, RAL). Это институт преследует цель обеспечения упорядоченного увеличения общих ассигнований на платежи в связи с ассигнованиями на обязательства с тем, чтобы избежать любых аномальных сдвигов отставания (RAL) от одного года к другому. При этом Европейский парламент, Совет и Комиссия соглашаются жестко контролировать уровень RAL, чтобы снизить риск возникновения препятствий осуществлению программ Союза из-за отсутствия ассигнований на платежи в конце Многолетнего финансового плана.

Заключение

Как видим, согласно основным Договорам ЕС Европарламент, Совет и Еврокомиссия (Институты ЕС) обязаны сотрудничать при разработке и утверждении общего бюджета ЕС как на уровне своего руководства и уполномоченных представителей, так и на уровне своих подразделений. Для этого они каждые четыре года заключают между собой специальные Межинституционные соглашения. К настоящему времени подписано четыре таких соглашения.

Межинституционные соглашения являются самостоятельным видом актов правового регулирования, характерным только для финансовой системы ЕС. Эти соглашения носят процедурный характер, и в этом смысле являются обязательными для исполнения. Однако они не порождают новых и не изменяют имеющихся прав европейских Институтов в бюджетной сфере. Механизм межинституционных соглашений является специфической практикой Европейского союза.

Соглашение является обязательным для всех Институтов в течение всего периода действия. Внесение изменений в Соглашение производится только при общем согласии всех Институтов. В случае разногласий проводится трехсторонняя согласительная процедура.

Институты обязаны придерживаться сроков и порядка совершения бюджетных процедур, установленных Межинституционным соглашением, а также общими правилами бюджетного процесса, установленными в Договорах.

В рамках трехстороннего сотрудничества Институты руководствуются такими принципами, как подотчетность, прозрачность, обмен информацией, а также принципами экономии,

Кудряшов В. В. Межинституционные соглашения как правовой инструмент регулирования бюджетных отношений в ЕС эффективности, защиты финансовых интересов, соразмерности административных расходов, и процедур, удобных для потребителя.

Самым активным элементом «тройки» — Европарламента, Еврокомиссии и Совета — является Еврокомиссия, которая обладает весьма широкими полномочиями, в частности, без нее не обходится ни одно бюджетное действие, а также практически осуществляются все подготовительные бюджетные расчеты и оценки.

Для российской практики межинституционные соглашения Европейского союза представляют более теоретический интерес, чем практический. В России бюджетный процесс и взаимодействие между участниками бюджетной процедуры достаточно полно и четко урегулировано Частью 3 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Тем не менее, конечно, практика Евросоюза представляется небезынттересной с точки зрения правовых аспектов вероятного создания наднациональных структур в рамках Евразийского экономического союза или иных политических и экономических союзов России с иными государствами.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ В РАМКАХ ЕВРОСОЮЗА

АЛЕКСЕЙ СЕМЬНИН*

Аннотация. Коррупция в публичном секторе оказывает негативное воздействие на различные сферы жизни общества: политику, экономику, право. Право ЕС содержит большой массив антикоррупционных норм, которые регулируют отношения в сфере гражданской службы и политического финансирования. Институты ЕС постоянно держат в фокусе внимания различные аспекты предотвращения и противодействия политической коррупции.

Ключевые слова. Европейский Союз, противодействие коррупции, политическая коррупция

THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN THE POLITICAL SPHERE IN THE EU

ALEXEI SEMYNIN*

Abstract. Corruption in the public sector has a negative impact on various aspects of society: politics, economics, and law. EU law contains a wide array of anti-corruption norms that regulate relations in the civil service and political finance. EU institutions constantly keep in focus the various aspects of preventing and combating political corruption.

* Кандидат юридических наук.

* Candidate of legal science.

Key words. The European Union, fight against corruption, political corruption

Как пишет известный английский политолог М. Валеки, «практически во всех демократических государствах конфликты интересов, лоббирование, а, в особенности, политическое финансирование и политическое влияние на управление, являются главными угрозами коррумпированности принципов демократии»¹. Именно в связи с политической коррупцией связано принятие решений, которые являются чуждыми и часто противоречащими первоначальным целям и интересам, стоящими перед публичными органами. Политическая коррупция, подчеркивают американские ученые А. Хайденхаймер и М. Джонстон, «способна привести к риску нерационального использования общественных ресурсов»².

Конкуренция политических партий нуждается в надлежащем правовом оформлении. За последние годы условия, в которых действуют политические партии, изменились, в связи с этим они прибегают к неправомерным действиям для получения финансирования. Происходит это, как замечает М. А. Долгов, «в силу отсутствия эффективных законов и правил, которые регламентировали бы финансирование политических

¹ Walecki M. Regulating Politics: The role of internal and external oversight in Europe. URL: http://moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/Regulating_Politics_in_English.pdf

² Heidenheimer A. J., Johnston M. Political Corruption: Concepts & Contexts. Washington: Transaction Books, 2002. P. 763.

Семынин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза партий и объем их расходов и обеспечивали транспарентность политического процесса»³.

В современном мире феномен политической коррупции приобретает все более выраженный международный характер. Этот факт объективно обуславливает необходимость сотрудничества государств в сфере противодействия данному виду коррупции. С этой целью создаются соответствующие международные инструменты и механизмы.

Две главные европейские организации — Европейский Союз и Совет Европы — большое внимание уделяют противодействию политической коррупции. Европейское право⁴ содержит большой массив антикоррупционных норм, которые регулируют отношения в сфере гражданской службы и политического финансирования.

Основой антикоррупционных норм Евросоюза являются меры, разработанные Советом Европы. Важно учесть — все государства-члены Евросоюза входят и в Совет Европы, поэтому нормы по противодействию политической коррупции фактически образуют единое правовое поле, следовательно, государства Европы одновременно проводят имплементацию норм указанных международных организаций. Поэтому в работе рассматривается внутригосударственная реализация норм как Совета Европы, так и Евросоюза.

Первым обратился к проблемам политической коррупции Совет Европы. С середины 80-х годов прошлого века органами и структурами СЕ были приняты многочисленные документы по противодействию

³ Долгов М. А. Противодействие коррупции: соотношение международно-правового и внутригосударственного регулирования. Воронеж : ВГУ, 2008. С. 63.

⁴ Автор исходит из широкого понимания термина «европейское право». Оно, по нашему мнению, включает в себя как «право Совета Европы», так и «право Европейских Сообществ / Союза» (см. также: Энтин М. Л. Европейское право : учебник. М. : Норма, 2002. С. 12; Топорнин Б. Н. Европейское право : учебник. — М. : Юристъ, 1998. С. 15 и др.).

Семьинин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза коррупции в целом и ее политической разновидности. В их числе: «Программа действий против коррупции» 1996 года, «Двадцать руководящих принципов по борьбе с коррупцией» 1997 года, Рекомендация по финансированию политических партий 2001 года, «Кодекс добросовестной практики в вопросах выборов» 2002 года, Рекомендация государствам-членам о единых правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний 2003 года. В 1999 году приняты Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию⁵, Конвенция СЕ о гражданско-правовой ответственности за коррупцию⁶.

С 1999 года активно действует специализированная международная организация «Группа государств против коррупции — ГРЕКО»⁷, которая оценивает национальное антикоррупционное законодательство и практику государств Совета Европы и некоторых других. В 2002 году была создана Междисциплинарная группа по борьбе с коррупцией⁸, которая занимается разработкой антикоррупционных документов.

Большое внимание уделяется противодействию политической коррупции и в Европейском Союзе⁹. Сам Евросоюз борьбу со всеми проявлениями коррупции изначально ставил в качестве одной из своих задач. Раздел VI Договора о Европейском Союзе 1992 года назывался «Сотрудничество в области правосудия и внутренних дел». Амстердамский

⁵ Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46–55.

⁶ URL: <http://coeural.ru/FILE/f000072.doc>.

⁷ The Agreement Establishing The Group of States Against Corruption (GRECO) URL : www.greco.coe.int.

⁸ URL: www.mgc.coe.int

⁹ См.: Бирюков П. Н. Институты Европола // Международно-правовые чтения — Воронеж, 2004. Вып. 3. — С. 136–139; Бирюков П. Н. О некоторых аспектах деятельности Евроюста // Международное публичное и частное право. — 2007. — № 2. — С. 9–11; Бирюков П. Н. Некоторые вопросы функционирования Европейского агентства по борьбе с мошенничеством // Актуальные проблемы международного права: LIBER AMICORUM в честь профессора Револя Миргалимовича Валеева. — Казань: Центр инновационных технологий, 2013. С.116-124.

Семьинин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза договор 1997 года переименовал этот раздел — «Положения о сотрудничестве полиций и судов в уголовно-правовой сфере» и изложил его в новой редакции. Лиссабонский договор 2007 г.¹⁰ реформировал структуру «опор» и перевел сотрудничество в правоохранительной сфере в разряд «компетенций» ЕС.

Практически одновременно с Советом Европы в ЕС принимаются документы по борьбе с преступностью, включая коррупцию (Рамочное решение Совета 2002/584/ПВД о Европейском ордере на арест и о процедурах выдачи лиц между государствами-членами¹¹ и т. д.). Издаются и специальные антикоррупционные документы (Конвенция о борьбе с коррупцией, к которой причастны служащие Европейских сообществ или служащие государств-членов Европейского Союза 1997 года).

Институты ЕС постоянно держат в фокусе внимания различные аспекты предотвращения и противодействия политической коррупции. Так, в 2000 году Комитет по конституционным отношениям Европарламента подготовил доклад «Предложение для Регламента Совета по статусу и финансированию европейских политических партий»¹². В Докладе подчеркивалось, что политическая коррупция является одним из самых главных факторов, которые подвергают опасности цели, которые поставлены перед Европейским Союзом, относительно безопасности и свободы. На основе указанного документа 4 ноября 2003 года Европарламент и Совет ЕС приняли Регламент № 2004/2003 о регулировании управления политическими партиями на

¹⁰ OJ 2007. С 306/1. Консолидированная версия договора — OJ. 2010. С 83/1.

¹¹ URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/euro_order.htm

¹² Proposal for a Council Regulation on the statute and financing of European political parties // A5-0167/2001 (COM [2000] 898 — C5 — 0081/2001-2001/0011 [CNS]).

Семынин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза европейском уровне и правилах их финансирования¹³.

Большое внимание уделяется в ЕС искоренению коррупции в системе гражданской службы. В ноябре 2004 года состоялось заседание Совета министров ЕС по делам государственной службы и управления. Совет одобрил «Основные положения системы служебной этики государственных служащих»¹⁴. Документ установил основные правила этики гражданской службы для государств-членов Евросоюза.

Итак, политическая коррупция постоянно находится в фокусе внимания ЕС. Евросоюз контролирует имплементацию в национальное законодательство антикоррупционных норм европейского права в государствах-членах. Однако, как замечают шведские ученые Р. Остин и М. Тьернстём, на сегодняшний день «финансирование политических партий и избирательных кампаний детально регулируется далеко не во всех государствах-членах Европейского Союза»¹⁵. Между тем ряд коррупционных скандалов в странах Евросоюза, связанных с финансовой помощью различным политическим структурам, обуславливают необходимость всё более жесткого регламентирования данной сферы.

Рассмотрим подробнее юридическую и институционные составляющие антикоррупционного механизма ЕС.

В настоящее время отношения в этой сфере интенсивно развиваются. Заключаются многочисленные конвенции о борьбе с преступностью, в том числе с коррупционными деяниями (Конвенция о

¹³ Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding.

¹⁴ EU Council Ethics Framework for the Public sector 2004.

¹⁵ Austin R. and Tjernström M. Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series. Stockholm: International IDEA, 2003. P. 14.

Семынин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза защите финансовых интересов Европейских сообществ 1995 года, Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств-членов Европейского Союза 1997 года, Конвенция о правовой помощи по уголовным делам между странами-членами Европейского Союза 2000 года и т. д.).

Конвенция о защите финансовых интересов Европейских сообществ¹⁶ была подписана 26 июля 1995 года. Конвенция и Первый Протокол к ней¹⁷ вступили в силу 17 октября 2002 года. Второй Протокол к Конвенции¹⁸ до сих пор находится в процессе ратификации государствами-членами ЕС.

Условием применения Конвенции должен быть факт взятки с целью «получить или сохранить бизнес (сделку, дело)» или иное неправильное преимущество» (ст. 1(1) Конвенции). В государствах ЕС за конвенционные преступления должны быть установлены «эффективные» уголовные наказания. Кроме того, на государства-участники Конвенции возложена обязанность по принятию мер, необходимых для обеспечения ареста и конфискации взяток и прочих доходов, полученных от коррупционных действий государственных служащих.

Государства ЕС обязываются принимать необходимые меры для установления своей юрисдикции в отношении преступления, совершённого в целом или в части на его территории, когда субъектом коррупции выступает иностранный государственный служащий (статья 4.1 Конвенции).

¹⁶ OJ C of 27.11.1998. № 316.

¹⁷ OJ C of 23.10.1996. № 313.

¹⁸ OJ C of 19.07.1997. № 221.

Статья 9.1 Конвенции предусматривает обязанность государств-участников сотрудничать между собой для обеспечения скорой и эффективной правовой помощи по вопросу расследования уголовных дел, уголовного судопроизводства в тех пределах, которые определены данным международным документом. Более того, сохранение банковской тайны, как установлено статьей 9.3 Конвенции, не может являться основанием для отказа в предоставлении взаимной правовой помощи.

Совет ЕС принял Конвенцию о борьбе с коррупцией, к которой причастны служащие Европейских сообществ или служащие государств-членов Европейского Союза¹⁹ 26 мая 1997 года. Конвенция 1997 года (в отличие от Первого Протокола к Конвенции 26 июля 1995 года) не ограничивает состав преступления «коррупция» только финансовыми интересами Сообществ.

Выходя за пределы области чистой правоприменительной деятельности, Совет в его Плане Действия 1997 года против организованной преступности²⁰ предусмотрел проведение всесторонней политики по борьбе против всех проявлений коррупции, в том числе и против коррупции политической. Совет сфокусировал внимание на применении профилактических мер и, особенно, на принятии во внимание, а также учёте опыта и проведённой работы в рамках других международных форумов и организаций. В частности, государства-члены, Совет и Комиссия должны обращать внимание на все аспекты,

¹⁹ 27.09.1996 г. Совет принял Протокол к указанной Конвенции (ОЖЕС С 391). Протокол определяет преступления, относящиеся к коррупции, и предусматривает гармонизированные санкции за эти преступления. Второй Протокол к Конвенции был принят 19 июня 1997 г. (ОЖЕС С 221, 19 июля 1997). Еще один документ, который должен стать Третьим Протоколом к Конвенции, пока не принят. Он касается отмывания денег, ответственности представителей власти и роли Комиссии судебного сотрудничества (в настоящее время — Евроюста).

²⁰ Action plan to combat organized crime, adopted by the Council on 28 April 1997 // OJ C of 15.8.1997 № 251/1.

Семынин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза связанные с надлежащим функционированием внутреннего рынка и других внутренних политик, наряду с внешней помощью и сотрудничеством.

Отвечая на эту политическую директиву, Комиссия ЕС обнародовала в 1997 году Обращение к Европейскому парламенту и Совету²¹, предлагающее широкий диапазон мер (правила об общественных процедурах приобретения, введение общих бухгалтерских и ревизионных стандартов, помещение в черный список неблагонадёжных компаний и меры помощи со стороны ЕС), которые должны обусловить выработку общей стратегии ЕС в отношении борьбы с коррупцией как внутри, так и за пределами Союза.

Вновь фокусируясь на сфере сотрудничества в области уголовного права, принятый Советом в 1998 году Венский план действий²² определил коррупцию как одно из тех преступных деяний в области организованной преступности, где приоритетными действиями являлись уточнение и принятие мер, устанавливающих минимальные правила, касающиеся основных элементов этого вида преступления и наказаний за его совершение.

В 1999 году на заседании Европейского Совета в городе Тампере было принято Заключение²³. В указанном документе главы государств и правительств стран-членов ЕС подтвердили положения и рекомендации Венского плана действий, определяя коррупцию, в том числе и политическую, как особый вид финансовых преступлений, в борьбе с

²¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Union policy against corruption, adopted by the Commission on 21 May 1997 COM(97) 192 final.

²² Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice, adopted by the Council on 3 December 1998; OJ C of 23/01/1999 N° 19/1.

²³ URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/corruption.htm

Семынин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза которыми должны быть выработаны и приняты общие определения, диспозиции и санкции. Кроме того, все проявления коррупционных действий признавались «особо важной сферой, в тех случаях, когда идет речь об установлении минимальных правил в отношении составов преступлений в государствах-членах и подлежащих применению санкций» (п. 48 Заключения).

Наконец, в соответствии с Планом Действий 1998 года и Заключением, принятыми на заседании Европейского Совета в Тампере, так называемая «Стратегия Тысячелетия о предотвращении и контроле за организованной преступностью» была принята в марте 2000 года²⁴. Данный документ подтверждал потребность в правовых инструментах, которые бы были направлены на сближение национальных законодательств и развитие общей (то есть мультидисциплинарной) политики Европейского Союза в отношении политической коррупции, принимая во внимание ту работу, которая была проведена в рамках других международных организаций. Более того, этот документ рекомендовал тем государствам-членам ЕС, которые еще не ратифицировали соответствующие правовые инструменты антикоррупционной направленности, принятые в ЕС и Совете Европы, имплементировать их в национальное законодательство как можно в более короткое время.

В ст. 29 Договора о Европейском Союзе указан ряд тяжких преступлений (в том числе и все виды коррупции), предупреждение, пресечение и наказание которых является главным направлением деятельности Евросоюза и государств-членов. «Реализуя указанные

²⁴ The prevention and control of organised crime — a European Union strategy for the beginning of the new millennium adopted by the Council on 27 March 2000 // OJ C of 3.05.2000 № 124/1.

Семынин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза положения учредительных документов, институтами ЕС был принят целый ряд четких правовых инструментов, характер которых определен спецификой этого интеграционного объединения», — подчеркивает Т. М. Калинина²⁵.

Так, в 2001 году была издана Директива 2001/97/ЕС о предупреждении использования финансовой системы для целей отмывания денег. В 2003 году принято Рамочное решение Совета об исполнении в ЕС ордеров о замораживании собственности и доказательств²⁶. Рамочное решение Совета от 21 декабря 2007 года относительно Европейского доказательственного ордера по получению предметов, документов и данных для их использования в уголовном судопроизводстве²⁷.

Помимо общих мер по противодействию коррупции в публичной сфере в ЕС принимались и специальные акты, направленные на регламентацию сферы, в которой существует политическая коррупция.

ЕС постоянно уделяет внимание совершенствованию системы государственного управления в странах-членах. Государственная администрация, как подчеркивают известные исследователи Дж. Э. Роч и П. Б. Эванс, коренным образом отличается по своей природе от частных предприятий и требует другого набора рабочих стандартов и поведенческих норм²⁸.

²⁵ См.: Калинина Т. М. Европейская и российская правовые системы: соотношение и проблемы согласования : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 75–92.

²⁶ Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property and evidence // OJ L 196. 2.8.2003. P. 45.

²⁷ Council Framework Decision № 13076/07 21-12-2007 On the European Evidence Warrant for obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters.

²⁸ Rauch J. E., Evans P. B. Bureaucratic structure and Bureaucratic performance in less developed countries // Journal of Public Economics. 2000. № 75. P. 50.

В этой сфере ЕС сконцентрировал свое внимание на следующих вопросах: формирование системы ценностей применительно к стандартам сектора государственных услуг и поведенческой этики; создание этических норм государственного управления; применения передового опыта корпоративного управления в системе государственной администрации. Так, в ноябре 2004 года в Маастрихте состоялось заседание Совета ЕС в формате министров по делам государственной службы и управления. Совет одобрил «Основные положения системы служебной этики государственных служащих»²⁹. Документ установил основные этические ценности и правила этики гражданской службы для государств-членов ЕС. «Основные положения» призваны выполнять роль общих рекомендаций для выработки каждым государством Евросоюза собственного кодекса поведения государственных служащих. Они отражают в себе «базовые ценности и нормы, которые рассматриваются странами-членами ЕС как важные для функционирования государственной службы и определения соответствующих элементов».

На основе анализа Рекомендации Rec. (2003) 4 Комитета министров Совета Европы о единых правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний от 8 апреля 2003 года³⁰, летом 2003 года был подготовлен Доклад с предложениями о принятии директивы в отношении уставов и финансирования европейских политических партий.

В 2003 году Комиссия обнародовала Сообщение Совету ЕС,

²⁹ Main features of an Ethics Framework for the Public sector. URL: http://eupan.eu/files/repository/document/Main_features_of_an_Ethics_Framework_for_the_Public_sector_as_adopted_22.11.04.doc

³⁰ URL: http://cm.coe.int/stat/F/Public/2003/adopted_texts/recommendations/f2003r4.htm

Семынин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза Европарламенту и Европейскому Экономическому и Социальному комитету «О всесторонней политике ЕС в отношении коррупции»³¹. По мнению Комиссии, главной проблемой продолжает оставаться имплементация коммунитарных актов государствами-членами. Наибольшее внимание должно уделяться предотвращению, расследованию, уголовному преследованию в судебном порядке и обнародованию случаев коррупции в публичной сфере. Государства-члены призваны вводить общие стандарты для сбора доказательств, конфискации доходов, специальных методов ведения следствия и защиты свидетелей. Еврокомиссия также призвала государства-члены принимать, где это необходимо, ясные руководящие принципы для государственных служащих в отношении контроля за финансированием политических партий³².

Антикоррупционные государственные органы и должностные лица должны быть независимыми, автономными и обеспеченными эффективными средствами для того, чтобы заниматься сбором доказательств и защищать тех, кто оказывает содействие в борьбе с политической коррупцией. Межведомственное сотрудничество и проведение совместных исследований должны всячески поощряться.

Комиссия обратила внимание на профилактические и превентивные меры, которые должны приниматься во избежание конфликтов интересов, а также на введение систематических проверок и иных средств контроля. Она призвала и к тому, чтобы предпринимаемые шаги способствовали повышению единства в публичном секторе, и рекомендовала проводить

³¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee — On a comprehensive EU policy against corruption /COM/2003/0317 final.

³² URL: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/crime/lauding/fsj_crime_lauding_en.htm

Семынин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза
всесторонний диалог по вопросу борьбы с коррупцией, в том числе и с политической, с привлечением как можно более широких слоёв общества.

Для повышения эффективности ответственности Комиссия ЕС призвала компании, которые могут быть субъектами преступления, применять современные стандарты бухгалтерского учета, принимать адекватные внутренние контрольные схемы и кодексы поведения, а также принимать меры, направленные на повышение гражданской активности, связанной с выявлением и разоблачением преступных деяний.

Коррупция во всех ее проявлениях, в том числе и в политической сфере, является признаком плохого управления и нехватки прозрачности и системы контроля. Стратегии борьбы с коррупцией должны рассматриваться как всеобщая проблема. Европейская Комиссия призвала использовать широкий подход к управлению политической сферой, основанный на общесогласованных принципах государственного управления, и к взаимодействию между общественными учреждениями и гражданами.

Для продвижения антикоррупционной политики в новых государствах-членах ЕС, в странах-кандидатах и в третьих государствах Комиссия разработала десять главных принципов, которые закрепила в Приложении к Сообщению. Комиссия отметила, что каждая страна-кандидат в члены ЕС или партнер Союза должны в идеале полностью соответствовать этим принципам, и интегрировать их в свои национальные политические, правовые и административные системы. Указанные 10 Принципов направлены на решение проблем как в публичном, так и в частном секторе, среди них: потребность в сильной, политической поддержке для борьбы с коррупцией; полное соответствие международным правовым инструментам в данной сфере; эффективная

Семынин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза имплементация нормативных актов; гарантии относительно набора и назначения гражданских и государственных служащих; целостность, ответственность и прозрачность всех структур государственного управления; развитие кодексов поведения для всех сфер государственной службы; защита для свидетелей как в публичном, так и в частном секторе; обнародование негативного воздействия коррупции; обеспечение некоторым образованиям соответствующего влияния на политический процесс; поддержка частного сектора в признании и борьбе с коррупцией.

Комиссия также предложила усилить действия по развитию антикоррупционных программ и стратегии для всех государств-членов ЕС и государств-кандидатов и признала, что самой серьёзной проблемой остается эффективное правоприменение.

На основе доклада 4 ноября 2003 года Европейский парламент и Совет ЕС приняли Регламент № 2004/2003³³, который и определил правовые основы деятельности политических партий на европейском уровне и установил правила их финансирования.

Согласно указанному Регламенту финансирование политических партий должно исходить из принципа равенства возможностей; производиться из бюджета Европейского Союза, в том числе и для того, чтобы новые партии имели бы шанс конкурировать на выборах. Возможны различные виды финансирования политических партий и избирательных кампаний. Они могут включать субсидирование политических партий и кандидатов, установление ограничений на объем расходов в рамках избирательной кампании и введение правил,

³³ Regulation (EC) № 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding.

Семынин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза обеспечивающих транспарентность поступлений и расходов, в особенности, обязывая политические партии публиковать отчёты о своём финансировании (статья 6 Регламента).

Как указано в статье 7 Регламента, финансирование политических партий на европейском уровне из общего бюджета Европейского Союза или из любого другого источника не может использоваться для прямого или косвенного финансирования других политических партий, особенно, национальных политических партий, которые должны продолжаться регулироваться национальным правом.

Статья 8 Регламента устанавливает, что ассигнования, полученные из бюджета Европейского Союза, могут использоваться только на расходы непосредственно связанные с целями, изложенными в политической программе партии. Такие расходы должны включать административные расходы и расходы, связанные с технической помощью, встречами, международными событиями, исследованиями, информацией и публикациями.

Как пишут европейские исследователи (Ив Дубле, Дж. Хопкин и др.), наибольших успехов можно было бы достичь путём учреждения отдельного антикоррупционного органа или подразделения в структуре ЕС³⁴. Однако для реализации коммунитарных нормативных предписаний в институциональной системе Европейского Союза уже создан ряд органов, которые осуществляют деятельность по борьбе с коррупцией, в том числе и с политической. В рамках третьей опоры существуют несколько структур, которые осуществляют взаимодействие между собой и

³⁴ Doublet Yves. *Le Financement de la Vie Politique*. 2nd ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1997. P. 234; Hopkin J. *The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics*, Party Politics, 2004. P. 421.

Семьинин А. С. Борьба с коррупцией в политической сфере в рамках Евросоюза государствами ЕС: Европейское полицейское ведомство (Европол), Евроюст, Европейское агентство по борьбе с мошенничеством (ОЛАФ) и др.

Соловьёва Н.А. Правила контролируемых иностранных компаний: понятие, зарубежный опыт, перспективы введения в Российской Федерации

ПРАВИЛА КОНТРОЛИРУЕМЫХ ИНОСТРАННЫХ КОМПАНИЙ: ПОНЯТИЕ, ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАТАЛЬЯ СОЛОВЬЕВА*

Аннотация. В настоящей статье рассмотрено понятие и значение правил контролируемых иностранных компаний, примеры применения этих правил в зарубежных законодательствах, а также причины и перспективы введения правил контролируемых иностранных компаний в Российской Федерации. Отдельное внимание уделено законопроекту Министерства финансов России, предусматривающему введение правил контролируемых иностранных компаний.

Ключевые слова: правила контролируемых иностранных компаний, низконалоговые юрисдикции, противодействие уклонению от налогообложения.

CONTROLLED FOREIGN COMPANIES' RULES: CONCEPT, FOREIGN EXPERIENCE, PROSPECTS OF INTRODUCTION IN THE RUSSIAN FEDERATION.

SOLOVEVA NATALIA*

Abstract. The present article considers the concept and importance of controlled foreign companies' rules (CFC rules), examples of application of

* Н. А. Соловьёва. Кандидат юридических наук доцент кафедры финансового права ВГУ.

* Candidate of legal science. Assistance professor of Financial Law Department, Voronezh State University.

Соловьёва Н.А. Правила контролируемых иностранных компаний: понятие, зарубежный опыт, перспективы введения в Российской Федерации these rules in foreign legislations, as well as the causes and prospects of introduction of CFC rules in the Russian Federation. Special attention is paid to the draft law of the Ministry of Finance of the Russian Federation providing introduction of CFC rules.

Key words: controlled foreign companies' rules (CFC rules), law-tax jurisdictions, anti-avoidance rules.

Наличие в законодательстве государства правил иностранных контролируемых компаний (*CFC rules*) позволяет ему распространять свою налоговую юрисдикцию на доход собственных резидентов, получаемый от участия в контролируемых ими иностранных компаниях.

Механизм действия правил контролируемых иностранных компаний (далее — правила КИК) заключается в том, что прибыль иностранной контролируемой компании или ее часть может рассматриваться в целях налогообложения как доход участников этой компании (организаций–резидентов или физических лиц). При этом правила КИК позволяют облагать такой доход по методу начисления (то есть, в том налоговом периоде, в котором прибыль получена контролируемой иностранной компанией, а не в том периоде, в котором доход переведен в налоговую юрисдикцию участника такой компании). Ведь если налогоплательщик-резидент осуществляет контроль над иностранной компанией-нерезидентом, в его возможностях, например, принять решение (оказать влияние на принятие решение) о невыплате дивидендов или об отсрочке их выплаты.

Соловьёва Н.А. Правила контролируемых иностранных компаний: понятие, зарубежный опыт, перспективы введения в Российской Федерации

Одной из целей введения в национальное законодательство правил КИК является предотвращение вывода доходов участников таких компаний под действие низконалоговых юрисдикций.

В настоящее время правила КИК приняты далеко не во всех развитых государствах, не говоря уже о развивающихся государствах. Так, подобные правила существуют в Канаде, Франции, Германии, Великобритании, США, Казахстане и еще двадцати государствах. Следует отметить, что существующие в различных государствах правила значительно отличаются друг от друга как в определении контролируемых компаний, круга налогоплательщиков субъектов, порядка определения налогооблагаемого дохода, так и в механизме применения.

Впервые подобное законодательство было принято в США в 1932 году. В настоящее время в соответствии с Кодексом внутренних доходов США контролируемая иностранная компания — это любая иностранная корпорация, если более чем 50 процентов (1) общего количества голосов по всем голосующим акциям или (2) общей стоимости акций, принадлежит американским акционерам на любой день в течение налогового года этой контролируемой корпорации¹.

Во Франции правила КИК применяются, если прямое или косвенное участие компании-резидента в иностранной компании или постоянном представительстве составляет более 50 процентов, в то время как такая иностранная компания или постоянное представительство создано в государстве, эффективное налогообложение которого, как минимум, на 50 процентов ниже, чем во Франции.

¹ Винницкий Д.В., Савицкий А.И. Российская правовая система и проблемы структурирования бизнеса и сделок с участием низконалоговых юрисдикций // Закон. — 2013. — № 4. С. 42 — 43.

Для сравнения, в Италии доходы компании-нерезидента считаются доходами резидента Италии, если резидент Италии контролирует прямо или косвенно компанию-нерезидента и компания-нерезидент является резидентом оффшорной юрисдикции (в соответствии с утверждаемым перечнем). При этом компания-нерезидент считается контролируемой, если 1) лицо прямо или косвенно владеет большинством голосов на общих собраниях участников; 2) лицо прямо или косвенно владеет достаточным количеством голосов, чтобы оказывать решающее влияние на общих собраниях участников или 3) компания находится под доминирующим влиянием другого лица, вытекающим из договорных отношений².

В Канаде резиденты должны уплачивать налог на прибыль на действующей основе с учетом доли резидента в приросте любого иностранного дохода, полученного контролируемой иностранной дочерней компанией. Контролируемая иностранная дочерняя компания резидента — это иностранная компания, в которой резидент Канады владеет (прямо или косвенно), по меньшей мере, 1 процентом долей любого вида и канадская компания или физическое лицо, связанное с канадской компанией, владеют (прямо или косвенно), по меньшей мере, 10 процентами долей любого вида. Контролируемая иностранная дочерняя компания резидента Канады означает также иностранную дочернюю компанию, контролируемую одним из следующих лиц: 1) резидентом Канады; 2) резидентом Канады и не более чем 4 другими

² Fundamentals of International Tax Planning / edited by R. Russo. — Amsterdam : IBFD Publications BV, 2007. С. 216.

Соловьёва Н.А. Правила контролируемых иностранных компаний: понятие, зарубежный опыт, перспективы введения в Российской Федерации резидентами Канады; или 3) взаимосвязанной группой, членом которой является резидент Канады³.

Введение правил КИК в российское налоговое законодательство связано с необходимостью разработки системы мер по деофшоризации российской экономики, обозначенной Президентом Российской Федерации в послании к Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года⁴.

Представляется, что о деофшоризации можно говорить как о комплексе мероприятий, имеющих целью далеко не только лишь борьбу с незаконной минимизацией налогов, но и, среди прочего, защиту российских активов, повышение эффективности результатов их использования в российской экономике, контроль над конечными бенефициарами и оттоками капиталов за рубеж.

Институт налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний является сравнительно новым для российской налогово-правовой доктрины и представляет собой один из элементов противодействия уклонению от налогообложения с помощью низконалоговых юрисдикций.

18 марта 2014 года Минфин России опубликовал законопроект, который предполагает введение правил КИК в Российской Федерации⁵. В соответствии с указанным законопроектом контролируемой иностранной компанией, если не предусмотрено иное, признается иностранная организация, удовлетворяющая в течение любого периода, начинающегося или заканчивающегося в течение календарного года, одновременно всем следующим условиям:

³ Там же. С. 214.

⁴ URL : <http://www.kremlin.ru/news/17118>

⁵ URL : http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/03/main/KIK_2014-03-18.docx

Соловьёва Н.А. Правила контролируемых иностранных компаний: понятие, зарубежный опыт, перспективы введения в Российской Федерации

1) организация не признается налоговым резидентом Российской Федерации в соответствии с Налоговым кодексом РФ или международным договором (соглашением) в области налогообложения;

2) организация является налоговым резидентом государства (территории), включенной в утверждаемый Министерством финансов Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный режим налогообложения прибыли (доходов);

3) контролирующими лицами организации являются организации и (или) физические лица, признаваемые налоговыми резидентами Российской Федерации в соответствии с Налоговым кодексом РФ или международным договором (соглашением) в области налогообложения;

4) акции организации не прошли процедуру листинга и (или) не были допущены к обращению на одной или нескольких фондовых биржах, включенных в перечень, утверждаемый Центральным банком Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации в соответствии с Налоговым кодексом РФ

Контролируемой иностранной компанией также признается структура (в частности, фонд, партнерство, товарищество, иная форма осуществления коллективных инвестиций), созданная в соответствии с законодательством иностранного государства (территории), включенной в утверждаемый Министерством финансов Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный режим налогообложения прибыли (доходов), без образования юридического лица, которая в соответствии со своим личным законом вправе осуществлять предпринимательскую деятельность,

Соловьёва Н.А. Правила контролируемых иностранных компаний: понятие, зарубежный опыт, перспективы введения в Российской Федерации направленную на извлечение дохода (прибыли) в интересах своих участников (бенефициаров, пайщиков, доверителей и иных лиц), контролирующими лицами которой являются организации и (или) физические лица, признаваемые налоговыми резидентами Российской Федерации в соответствии с Налоговым кодексом РФ или международным договором (соглашением) в области налогообложения.

Законопроект предусматривает, что контролирующим лицом организации, в частности, признается лицо, доля прямого или косвенного участия которого в организации совместно со своим супругом и (или) несовершеннолетними детьми, а также иными лицами (с учетом особенностей взаимоотношений этого лица и иных лиц), составляет более 10 процентов.

Налогоплательщики (физические лица и организации) должны будут уведомлять налоговые органы обо всех случаях прямого или косвенного владения более чем 1 процентом долей или акций в иностранных организациях, которые являются резидентами государств, включенных в перечень Минфина России, в отношении которых нет данных об их налоговом резидентстве, а также об организациях, в отношении которых лицо признается контролирующим. При этом штраф за неуведомление налоговых органов либо за уведомление, содержащее недостоверные сведения, составит 100 тысяч рублей в год.

Законопроект вызвал сильную негативную реакцию и подвергся обоснованной критике как со стороны предпринимателей, так и, в частности, со стороны Торгово-промышленной палаты, «Деловой России», Минэкономразвития России.

Соловьёва Н.А. Правила контролируемых иностранных компаний: понятие, зарубежный опыт, перспективы введения в Российской Федерации

Прежде всего, высказывались замечания в адрес отсутствия детальной проработки проекта и неопределенности категорий. Например, из законопроекта не ясно, какие государства будут признаваться офшорами — будет ли использован перечень, установленный Приказом Минфина России от 13 ноября 2007 г. N 108н либо какой-то иной перечень.

Вице-президент по налогам ЛУКОЙЛа Владимир Васильев справедливо указал, что не может быть офшорного списка Центробанка, офшорного списка Минфина или какого-то другого ведомства. Глава думского комитета по безопасности и противодействию коррупции Ирина Яровая также отметила, что появление общего списка позволит систематизировать деятельность ведомств в этих вопросах, ведь, по сути, цели у них одинаковые⁶.

Действительно, в зарубежной практике, например, существует подход, согласно которому государства делятся на находящиеся в «белом списке» — правила КИК не применяются; «сером списке» — правила КИК применяются только в установленных законодательством случаях; «черном списке» — правила КИК применяются всегда⁷.

Высказывались замечания о чрезмерно низком пороге участия для признания лиц контролирующими, сроках и условиях налоговой отчетности по контролируемым иностранным компаниям, несоразмерной жесткости предлагаемых санкций.

Не перечисляя всех высказанных замечаний и не описывая «борьбы» предпринимательских структур за смягчение правил КИК, следует отметить, что, в итоге, Минфин России пошел на уступки и

⁶ URL : <http://rbcdaily.ru/economy/562949990909096>

⁷ International Tax Glossary / Amsterdam : IBFD Publications BV, 2010. — revised 6th edition. С. 97.

Соловьёва Н.А. Правила контролируемых иностранных компаний: понятие, зарубежный опыт, перспективы введения в Российской Федерации законопроект дорабатывается. В частности, предполагается понижение доли участия для признания лиц контролирующими первоначально более 50 процентов с постепенным снижением до более 25 % для одного лица либо 10 %, если в совокупности доля российских налоговых резидентов в иностранной организации составляет более 50 %. Планируется отказ от требования уведомления налоговых органов о прямом или косвенном владении более чем 1 процентом доле или акций в иностранных организациях, а также поэтапное введение правил КИК.

Очевидно, что в скором времени правила КИК будут введены в российское налоговое законодательство. Представляется, что налоговые меры по противодействию уклонению от налогообложения с использованием низконалоговых юрисдикций должны носить не фрагментарный, а последовательный и комплексный характер, разрабатываться с учетом интересов как государства, так и налогоплательщиков, принимая во внимание современное развитие законодательства, правоприменения и экономики, а также накопленный в данной сфере зарубежный и международный опыт.

Хотелось бы надеяться, что правила КИК будут детально проработаны и совместимы как с действующими соглашениям об избежании двойного налогообложения (в том случае, если такие правила будут распространяться на страны, с которыми такие соглашения заключены), так и с иными элементами налоговой системы Российской Федерации. Представляется, что в рамках реализуемой деофшоризации российской экономики, правила КИК должны иметь именно анти-уклонительный и контрольный характер, но не являться препятствием,

Соловьёва Н.А. Правила контролируемых иностранных компаний: понятие, зарубежный опыт, перспективы введения в Российской Федерации дополнительной нагрузкой для налогоплательщиков при ведении ими реальной коммерческой деятельности.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ В СФЕРАХ НАУКИ, ОБРАЗОВАНИЯ И МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

АРТЁМ ЧЕТВЕРИКОВ*

Аннотация. Предметом статьи является анализ современных правовых основ и тенденций дальнейшего развития региональной интеграции между Россией и другими республиками бывшего СССР в ряде сфер неэкономического характера (образование, наука, молодежная политика).

В статье рассматриваются три важнейшие евразийские интеграционные организации: во-первых, «Содружество Независимых Государств (СНГ)», объединяющее большинство бывших советских республик; во-вторых, двустороннее «Союзное государство» России и Беларуси; наконец, учрежденный недавно Евразийский экономический союз (ЕАЭС) России, Беларуси и Казахстана.

Основная идея статьи: показать и проиллюстрировать на конкретных примерах, что евразийская и, в целом, международная интеграция не может сводиться исключительно к экономическим (хозяйственным) проектам. Этот вывод особенно важен для Евразийского экономического союза, несмотря на попытки Беларуси и Казахстана воспрепятствовать чрезмерному (с их точки зрения) расширению компетенции ЕАЭС.

* Четвериков Артём Олегович, д.ю.н., профессор кафедры права Европейского Союза Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), info@eulaw.edu.ru.

Четвериков А. О. Правовые основы и перспективы Евразийской интеграции в сферах науки, образования и молодёжной политики

Ключевые слова: Евразийская интеграция; Содружество Независимых Государств; Союзное государство; Евразийский экономический союз; наука; образование; молодежная политика; единое (общее) образовательное пространство; союзные программы; взаимное признание

THE LEGAL FRAMEWORK AND PROSPECTS OF THE EURASIAN INTEGRATION IN THE AREAS OF EDUCATION, SCIENTIFIC RESEARCH AND YOUTH POLICY

ARTEM CHETVERIKOV*

Abstract. The subject matter of the article is to analyze the current legal framework and future trends of certain non-economic areas of regional integration between Russia and other republics of the ex-USSR (education, scientific research, youth policy).

Three principal Eurasian integration organizations are considered: firstly the “Commonwealth of Independent States (CIS)” comprising the majority of the ex-Soviet republics; secondly the bilateral “Union State” between Russia and Belarus; last but not least the recently established Eurasian Economic Union (EAEU) between Russia, Belarus and Kazakhstan.

The main idea of the article is to demonstrate and illustrate by concrete examples that the Eurasian and international integration as a whole can not be confined to only economic (business) projects. This is especially true with respect to the Eurasian Economic Union despite the attempts of Belarus and

* Doctor of law, professor of the chair of the European Union Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), E-mail: info@eulaw.edu.ru.

Kazakhstan to prevent excessive (from their point of view) enlargement of its competence.

Key words: Eurasian Integration; Commonwealth of Independent States; Union State; Eurasian Economic Union; Scientific Research; Education; Youth Policy; Single (Common) Education Area; Union Programs; Mutual Recognition

Как и в других регионах Земного шара, интеграционные процессы между Россией и другими республиками бывшего СССР (евразийская интеграция) имеют многовекторный и многоскоростной характер¹. Они развиваются в рамках нескольких организаций, созданных в разное время, имеющих разный состав государств-членов и действующих с разной степенью эффективности. Это относится и к евразийской интеграции в сферах науки, образования и молодежной политики, правовые основы и перспективы которой рассматриваются в настоящей статье.

1. Содружество Независимых Государств

Содружество Независимых Государств (СНГ) — старейшая и наиболее широкая по составу интеграционная организация бывших союзных республик, созданная непосредственно после распада СССР (1991 г.) и насчитывающая сегодня 11 государств-членов².

¹ См.: Основы интеграционного права / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Проспект, 2014. С. 27.

² Все республики бывшего СССР, кроме Латвии, Литвы, Эстонии, а также Грузии (состоявшая ранее в СНГ, Грузия продолжает участвовать в ряде заключенных в его рамках соглашений).

СНГ по своей политической природе являлось, прежде всего, средством “цивилизованного развода” республик бывшего СССР — миссия, с которой эта организация в целом успешно справилась. В Уставе СНГ 1993 г. Содружество провозглашается организацией сотрудничества между самостоятельными и равноправными субъектами международного права, лишенной наднациональных полномочий³.

Применительно к науке и образованию Устав СНГ предусматривает только возможность осуществления совместных проектов и программ без указания их конкретных целей и содержания⁴.

Крупные интеграционные проекты, которые намечались в первые годы существования СНГ, в частности, проект создания экономического союза, в итоге оказались не реализованными или были реализованы в других форматах, прежде всего, в формате рассматриваемого ниже Евразийского экономического союза.

То же самое относится к Концепции формирования единого (общего) образовательного пространства. Принятая еще в 1997 г.⁵, эта Концепция в целом осталась мертвой буквой. Достаточно процитировать такие многообещающие, но не реализованные положения Концепции, как “общность принципов государственной политики в сфере образования”, “согласованность государственных образовательных стандартов, программ, стандартов, требований по подготовке и аттестации научных и научно-педагогических кадров”, “равные возможности и свободная реализация прав граждан на получение образования в образовательном учреждении на территории государств-

³ Ст. 1 — 2 Устава СНГ 1993 г.

⁴ Ст. 19 Устава СНГ 1993 г.

⁵ Решение Совета глав правительств СНГ “О Концепции формирования единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств” от 17 января 1997 г.

Четвериков А. О. Правовые основы и перспективы Евразийской интеграции в сферах науки, образования и молодежной политики участников Содружества”, “гармонизация национального законодательства государств-участников Содружества” и т.д.

Применительно к молодежной политике следует упомянуть Стратегию международного молодежного сотрудничества государств-участников СНГ и План мероприятий на 2014–2015 гг. по ее реализации, принятый в конце 2013 г.⁶ Указанные документы также не повлекли гармонизации законодательств или координации политики государств-членов СНГ по вопросам молодежи, хотя и играют полезную роль для развития межгосударственного сотрудничества.

В сферах науки, образования и молодежной политики созданы специализированные органы СНГ, наделенные только совещательными и рекомендательными полномочиями, без права принимать самостоятельные решения. К этим органам, в частности, относятся:

Совет по сотрудничеству в области фундаментальной науки

Совет по сотрудничеству в области образования;

Совет по делам молодежи.

Ввиду лаконичности Устава СНГ и отсутствия у органов СНГ наднациональных полномочий сотрудничество государств-членов СНГ в сферах науки, образования и молодежной политики базируется на отдельных соглашениях, заключенных на межгосударственном или межправительственном уровне. В их числе:

Соглашение о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 г;

⁶ Решение Совета глав правительств СНГ “О Плана мероприятий на 2014 — 2015 годы по реализации Стратегии международного молодежного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств на период до 2020 года” от 20 ноября 2013 г.

Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств от 17 января 1997 г;

Соглашение о сотрудничестве в области распространения знаний и образования взрослых от 17 января 1997 г;

Соглашение о сотрудничестве в области повышения квалификаций и профессиональной переподготовки специалистов государств-участников Содружества Независимых Государств от 25 мая 2007 г;

Соглашение о координации работ в области информатизации систем образования государств-участников Содружества Независимых Государств от 22 ноября 2007 г;

Соглашение государств-участников Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в сфере работы с молодежью от 25 ноября 2005 г;

Соглашение о создании Совета по сотрудничеству в области фундаментальной науки государств-участников Содружества Независимых Государств от 19 мая 2011 г.

Вышеперечисленные документы не могут считаться источниками единого научного, образовательного или молодежного законодательства СНГ:

во-первых, потому, что в них участвуют не все государства-члены СНГ. Например, Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства подписали только 8 из 11 государств-членов СНГ, Соглашение о создании Совета по сотрудничеству в области фундаментальной науки — 7 из 11, Соглашение

о сотрудничестве в области повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов — 6 из 11;

во-вторых, поскольку многие соглашения де-факто представляют собой декларации о намерениях, содержат чисто программные положения без сроков реализации, выполнение которых государствами невозможно проконтролировать: “Стороны предпримут меры по сближению норм национального законодательства Сторон в области образования, подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров”⁷ (какие меры?, когда?), “Стороны будут оказывать содействие в разработке и осуществлении национальных программ по повышению интеллектуального потенциала личности посредством социально значимых проектов, направленных на устойчивое развитие общества, а также в подготовке и апробации новых подходов к реализации перспективных социальных технологий в интересах человека и этического оздоровления общества”⁸ (оказывать содействие каким образом?, посредством каких именно проектов?, апробации каких подходов и технологий?), “Стороны принимают меры по совершенствованию нормативно-правовой базы, а также контролю качества образовательной деятельности, включающие лицензирование образовательных учреждений, обеспечивающих повышение квалификации профессиональную переподготовку специалистов, аттестацию и государственную аккредитацию образовательных учреждений, обеспечивающих профессиональную переподготовку

⁷ Ст. 5 Соглашения о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства.

⁸ Ст. 3 Соглашения о сотрудничестве в области распространения знаний и образования взрослых.

Четвериков А. О. Правовые основы и перспективы Евразийской интеграции в сферах науки, образования и молодежной политики специалистов”⁹ (о каких конкретно мерах идет речь?, кто и как будет проверять их выполнение?) и т.п.

в-третьих, даже в тех случаях, когда соглашения закрепляют четкие взаимные обязательства сторон, эти обязательства обычно сопровождаются изъятиями и исключениями, позволяющими любой стороне при желании уклоняться от их выполнения.

Показательным примером такого рода соглашений является Соглашение о принципах признания и нострификации документов об ученых степенях, сопоставимости ученых степеней от 17 мая 1993 г., заключенное между правительствами 9 государств-членов СНГ.

Согласно абзацу первому ст. 1 Соглашения его Стороны “обязуются” признавать документы об ученых степенях друг другу. Однако в следующем абзаце оговаривается, что такое признание документов “не влечет за собой безусловного распространения” (что значит безусловного?) на их обладателей прав, установленных Сторонами на своей территории для лиц, обладающих национальными квалификационными документами.

Согласно ст. 2 вопросы сопоставимости ученых степеней рассматриваются Сторонами на основе двусторонних соглашений, а при отсутствии таких соглашений согласно ст. 5 “каждая Сторона самостоятельно устанавливает порядок переаттестации обладателей квалификационных документов, выданных в других государствах-членах настоящего Соглашения”.

С учетом этих изъятий ни о каком “признании” ученых степеней на основании Соглашения 1993 г. говорить не приходится.

⁹ Ст. 2 Соглашения о сотрудничестве в области повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов.

В целом можно сделать вывод, что ввиду слабости институциональных механизмов СНГ, а также политических разногласий и конфликтов между его государствами-членами, реальная интеграция в рамках СНГ в сферах науки, образования и молодежной политики представляется маловероятной как в ближайшие годы, так и в более длительной перспективе

2. Союзное государство России и Беларуси

Союзное государство России и Беларуси — наиболее амбициозный интеграционный проект не только на постсоветском пространстве, но и во всем мире.

Союзное государство является единственной интеграционной организацией, которая формально имеет государственно-правовую природу (“государство”), хотя фактически остается международной организацией, функционирующей на базе международного договора ее государств-членов — Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г.

Договор о создании Союзного государства (ст. 18) предусматривает, что к его совместному с государствами-членами ведению относятся в числе других вопросов “гармонизация и унификация” их национальных законодательств, “развитие науки, образования”, “формирование общего научного, технологического и информационного пространства”, “обеспечение равных прав граждан ... в получении образования”.

По предметам совместного ведения органы Союзного государства уполномочены принимать юридически обязательные акты, прежде всего основы законодательства и директивы, в соответствии с которыми

государства-члены издают свои национальные нормативно-правовые акты¹⁰.

Приведенные положения учредительного акта Союзного государства в настоящее время фактически не действуют. Необходимой предпосылкой к их применению является принятие Конституционного акта Союзного государства и функционирование на его основе всех органов власти этого государства, включая двухпалатный парламент Союзного государства. В настоящее время процесс подготовки Конституционного акта приостановлен, а функции парламента Союзного государства частично осуществляет Парламентское собрание из представителей парламентов государств-членов, не обладающее законодательными полномочиями.

Ввиду незавершенности процесса формирования Союзного государства интеграционные проекты в сферах науки, образования и молодежной политики реализуются здесь путем заключения двусторонних соглашений России и Беларуси, а также на основе нормативных актов в форме декретов и постановлений Высшего государственного совета и Совета министров Союзного государства (на уровне глав государств и глав правительств России и Беларуси, соответственно).

Так, в сфере науки основным инструментом Союзного государства является финансирование союзных программ, относящихся к различным направлениям научного познания и инновационным технологиям. Средства на осуществление союзных программ выделяются из бюджета Союзного государства, формируемого за счет

¹⁰ Раздел VI "Акты Союзного государства" Договора о создании Союзного государства 1999 г.

ежегодных отчислений государств-членов, принимаемого Парламентским собранием и утверждаемого Высшим государственным советом Союзного государства.

В соответствии с Бюджетом Союзного государства на 2014 г.¹¹ предусмотрено осуществление следующих союзных программ научно-технического характера (в скобках указывается объем финансирования на 2014 г. в тысячах российских рублей):

Программа “Разработка и создание нового поколения микросистемотехники и унифицированных интегрированных систем двойного назначения на ее основе” (250000,0);

Программа “Перспективные полупроводниковые гетероструктуры и приборы на их основе” (390960,0);

Программа “Разработка инновационных технологий и техники для производства конкурентоспособных композиционных материалов, матриц и армирующих элементов на 2012 — 2016 годы” (308258,0);

Программа “Разработка современной и перспективной технологии создания в государствах-участниках Союзного государства тепловизионной техники специального и двойного назначения на базе фотоприемных устройств инфракрасного диапазона третьего поколения” (159500,0);

Программа “Разработка интегрированной системы стандартизации космической техники, создаваемой в рамках программ и проектов Союзного государства” (42750,0);

Программа “Инновационное развитие производства картофеля и топинамбура” (350000,0);

¹¹ Декрет Высшего государственного совета № 4 от 25 декабря 2013 г. “О бюджете Союзного государства на 2014 год” // Союз. Беларусь — Россия. № 1 (629), 9 января 2014 г. С. 2.– 3.

Программа “Совершенствование системы защиты общих информационных ресурсов Беларуси и России на основе высоких технологий” (65000,0);

Программа “Разработка космических и наземных средств обеспечения потребителей России и Беларуси информацией дистанционного зондирования Земли” (385000,0).

Применительно к образованию и молодёжной политике также предусмотрено финансирование из бюджета Союзного государства ряда совместных проектов. В их числе:

Олимпиада школьников Союзного государства “Россия и Беларусь: историческая и духовная общность” (7500,0);

Туристский слет учащихся Союзного государства (7600,0);

Слет юных экологов Беларуси и России “Экология без границ” (3200,0);

Гражданско-патриотическая кадетская смена учащихся Союзного государства “За честь Отчизны” (16000,0);

Военно-патриотическая смена учащихся суворовских военных (нахимовского военно-морского) и кадетских училищ Беларуси и России (18550,0);

Гастроли молодежного белорусско-российского симфонического оркестра (6000,0);

Мастер-классы для учащихся художественных учебных заведений России и Беларуси “Союзное государство — молодым талантам XXI века” (5000,0);

Фестиваль “Молодежь — за Союзное государство” (11500,0);

Фестиваль Союзного государства “Творчество юных” (11865,0);

Велопробег Союзного государства “Молодежь России и Беларуси — дорога и будущее Союзного государства” (1800,0).

В контексте молодежной политики особого упоминания заслуживает Спартакиада Союзного государства для детей и юношества. В соответствии с положением, утвержденным Советом министров Союзного государства¹², Спартакиада проводится по разным видам спорта (летнего и зимнего) под руководством совместного Организационного комитета.

Участие в соревнованиях Спартакиады открыто для граждан России и Беларуси в возрасте от 8 лет до 21 года, обучающихся в образовательных учреждениях и прошедших отбор государственными заказчиками по результатам национальных спортивных соревнований для детей и юношества. В 2014 г. на проведение Спартакиады из бюджета Союзного государства планируется выделить 33400, 0 тысяч российских рублей.

Применительно к формированию единого образовательного пространства России и Беларуси принципиальное значение имело подписание на межправительственном уровне Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании и эквивалентности дипломов об образовании, ученых степенях и званиях от 27 февраля 1996 г.

Соглашение распространяется на документы государственного образца (аттестаты, дипломы) в отношении всех видов образования, начиная от основного общего и заканчивая высшим профессиональным (включая дипломы бакалавра, специалиста и магистра), а равно на

¹² Положение о Спартакиаде Союзного государства для детей и юношества // Утверждено Постановлением Совета министров Союзного государства от 6 октября 2011 г. № 29

дипломы кандидата наук и доктора наук, аттестаты доцента и профессора, выдаваемые в России и Беларуси.

Соглашение устанавливает принцип автоматического признания соответствующих документов как в целях продолжения образования в другом государстве (академическое признание), так и в целях осуществления профессиональной деятельности (профессиональное признание).

В части поступления граждан России и Беларуси в высшие учебные заведения друг друга положения Соглашения в настоящее время отчасти утратили свое значение в связи с переходом двух стран на систему государственной итоговой аттестации (единый государственный экзамен в России — ЕГЭ, и централизованное тестирование в Беларуси — ЦТ). Соответственно, для поступления на бюджетные места российских вузов белорусским гражданам необходимо дополнительно сдать российский ЕГЭ, а российским гражданам для учебы за государственный счет в белорусских вузах — пройти белорусское ЦТ.

3. Евразийский экономический союз

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) — главный интеграционный проект на постсоветском пространстве XXI века, объединяющий в настоящее время Россию, Беларусь, Казахстан с перспективой присоединения Армении, Кыргызстана, а в дальнейшем, возможно, и некоторых других республик бывшего СССР.

Прообразом ЕАЭС стали Таможенный союз (ТС) и Единое экономическое пространство (ЕЭП), созданные между Россией,

Четвериков А. О. Правовые основы и перспективы Евразийской интеграции в сферах науки, образования и молодежной политики Беларуси и Казахстаном в рамках другой интеграционной организации — Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС)¹³.

В конце 2011 г. президенты России, Беларуси и Казахстана приняли решение кодифицировать договорно-правовую базу ТС и ЕЭП (порядка ста международных договоров) и создать на этой основе новую интеграционную организацию — Евразийский экономический союз¹⁴.

Правовой основой ЕАЭС выступает Договор о Евразийском экономическом союзе, подписанный в Алматы 29 апреля 2014 г., включающий 118 статей и свыше 30 приложений (общий объем документа более 1000 страниц). Договор о Евразийском экономическом союзе (Договор о ЕАЭС) вступает в силу после ратификации парламентами государств-членов, которую планируется завершить к 1 января 2015 г.

В ходе разработки проекта Договора о ЕАЭС обсуждались две концепции формирования новой интеграционной организации:

общеполитическая, согласно которой ЕАЭС должен стать интеграционной организацией общей компетенции, обеспечивающей постепенное объединение государств-членов не только в экономической, но и в других сферах общественной жизни (по образцу современного Европейского Союза);

чисто экономическая, согласно которой ЕАЭС должен заниматься только экономической интеграцией и не вмешиваться в другие вопросы, остающиеся в исключительной компетенции государств-членов (по образцу Европейского экономического сообщества — прообраза ЕС).

¹³ ЕврАзЭС, учрежденное в 2000 г., объединило Россию, Беларусь, Казахстан, а также Кыргызстан и Таджикистан.

¹⁴ Декларация о Евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г.

Первую концепцию отстаивала Россия, вторую — Казахстан и, в более осторожной форме — Беларусь¹⁵.

В итоге верх взяла вторая, экономическая концепция: ЕАЭС определяется как региональная организация экономической интеграции, а его цели и предметы ведения, закрепленные в Договоре о ЕАЭС, не выходят за рамки экономической сферы жизни общества¹⁶. Слово “экономический” присутствует также в названии почти всех органов ЕАЭС: Высший Евразийский экономический совет, Евразийская экономическая комиссия, Суд Евразийского экономического союза¹⁷.

Вместе с тем, как представляется, Договор о ЕАЭС не закрывает путь к развитию интеграции его государств-членов и в других областях, даже напрямую не связанных с экономикой.

Государства-члены ЕАЭС в дальнейшем могут заключать “международные договоры в рамках Союза”, т.е. договоры “по вопросам, связанным с функционированием и развитием Союза” — очевидно, по тем, которые не получили отражения в базовом Договоре о ЕАЭС. Подобные договоры признаются составной частью права ЕАЭС, хотя и не могут противоречить Договору о ЕАЭС как основному источнику этого права¹⁸.

Кроме того, постоянный регулирующий орган ЕАЭС — Евразийская экономическая комиссия — имеет открытый перечень полномочий. Она наделяется полномочиями не только в тех сферах, которые прямо

¹⁵ Отметим, что в своих статьях и выступлениях Президент России предлагал назвать ЕАЭС “Евразийский Союз”, а не “Евразийский экономический союз”.

¹⁶ Ст. 1 “Учреждение Евразийского экономического союза. Правосубъектность”, ст. 4 “Основные цели Союза” Договора о ЕАЭС.

¹⁷ Исключением является только Евразийский межправительственный совет в составе глав правительств государств-членов. См. ст. 8 “Органы Союза” Договора о ЕАЭС.

¹⁸ Ст. 2 “Определения” и ст. 6 “Право Союза” Договора о ЕАЭС 2014 г.

Четвериков А. О. Правовые основы и перспективы Евразийской интеграции в сферах науки, образования и молодежной политики перечислены в Договоре о ЕАЭС, но также в “иных сферах”, определенных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках Союза¹⁹.

Отсюда можно сделать общий вывод о том, что в настоящее время интеграция в сферах науки, образования и молодежной политики не являются составной частью компетенции ЕАЭС согласно его учредительному акту, но может быть в дальнейшем включены в эту компетенцию на основании других международных договоров, заключенных в рамках Союза.

Обращаясь к тексту Договора о ЕАЭС, следует отметить, что в нем все же содержатся некоторые положения по вопросам образования в части, относящейся к экономической интеграции.

Образовательные нормы Договора о ЕАЭС касаются, прежде всего, взаимного признания документов об образовании граждан государств-членов. Источником соответствующих норм выступает раздел XXVI “Трудовая миграция” (пункт 3 его статьи 97 “Трудовая деятельность трудящихся государств-членов”):

“В целях осуществления трудящимися государств-членов трудовой деятельности в государстве трудоустройства признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями (учреждениями образования, организациями в сфере образования) государств-членов, без проведения установленных государством трудоустройства процедур признания документов об образовании.

Трудящиеся одного государства-члена, претендующие на занятие педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической

¹⁹ Пункт 3 Приложения № 1 к Договору о ЕАЭС “Положение о Евразийской экономической комиссии”.
Международно-правовые чтения. Выпуск 3 (14). 2014.

деятельностью в другом государстве-члене, проходят установленную законодательством государства трудоустройства процедуру признания документов об образовании и могут быть допущены соответственно к педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельности в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Документы об ученых степенях и ученых званиях, выданные уполномоченными органами государств-членов признаются в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Работодатели (заказчики работ (услуг)) вправе запросить нотариальный перевод документов об образовании на язык государства трудоустройства, а также в случае необходимости в целях верификации документов об образовании трудящихся государств-членов направлять запросы, в том числе путем обращения к информационным базам данных, в образовательные организации (учреждения образования, организации в сфере образования), выдавшие документ об образовании, и получать соответствующие ответы”.

Процитированное положение позволяет сделать следующие выводы:

1) Договор о ЕАЭС закрепляет принцип автоматического признания документов об образовании государств-членов: эти документы признаются в другом государстве без проведения каких-либо дополнительных процедур признания.

Единственной дополнительной обязанностью, которая может быть возложена на гражданина другого государства-члена в целях признания его документа об образовании, является обязанность представить

нотариальный перевод этого документа на язык государства трудоустройства (по запросы работодателя). Работодатели также вправе проверять подлинность иностранных документов об образовании путем обращения к информационным базам данных и в образовательные организации, однако такая проверка не влечет за собой возложения дополнительных обязанностей на обладателя документа об образовании;

2) закрепленный в Договоре о ЕАЭС принцип автоматического признания применяется только “в целях осуществления трудовой деятельности”, под которой понимается деятельность на основании трудового договора или деятельность по выполнению работ (оказанию услуг) на основании гражданско-правового договора в государстве трудоустройства²⁰. Договор о ЕАЭС, таким образом, регулирует только вопросы профессионального признания.

Напротив, вопросы академического признания Договором о ЕАЭС не затрагиваются. Соответственно, Договор о ЕАЭС не лишает права государства-члены отказываться признавать документы об образовании в целях продолжения образования на их территории;

3) принцип автоматического признания документов об образовании не распространяется на отдельные профессии и специальности, перечисленные во втором абзаце п. 3 ст. 97 Договора о ЕАЭС: педагогические, юридические, медицинские и фармацевтические.

Граждане одного государства-члена ЕАЭС могут быть допущены к осуществлению соответствующих видов деятельности в другом государстве-члене только после прохождения процедуры признания их

²⁰ Пункт 5 ст. 96 “Сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции” Договора о ЕАЭС.

Четвериков А. О. Правовые основы и перспективы Евразийской интеграции в сферах науки, образования и молодежной политики документов об образовании “в соответствии с законодательством государства трудоустройства”;

4) принцип автоматического признания также не распространяется на документы об ученых степенях и ученых званиях, которые признаются государствами-членами “в соответствии с законодательством государства трудоустройства”.

Вышеуказанные исключения и ограничения Договора о ЕАЭС не лишают заинтересованные государства-члены права заключать иные международные договоры, предусматривающие “более глубокий ... уровень интеграции или предоставляющие дополнительные преимущества в пользу их физических и (или) юридических лиц”, а равно не затрагивают иных международных договоров государств-членов, “не противоречащих целям и принципам” Договора о ЕАЭС²¹.

Отсюда следует, что вопросы признания документов об образовании, не урегулированные в ст. 97 Договора о ЕАЭС или исключенные из ее сферы применения, должны решаться согласно Конвенции Совета Европы и ЮНЕСКО о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе (Лиссабонской конвенции) 1997 г., в которой участвуют все государства-члены ЕАЭС, а в отношениях России и Беларуси — согласно рассмотренному выше Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании и эквивалентности дипломов об образовании, ученых степенях и званиях от 27 февраля 1996 г., которое устанавливает более благоприятные положения для граждан Союзного государства.

²¹ Ст. 114 “Соотношение настоящего Договора с иными международными договорами” Договора о ЕАЭС.

Другим вопросом интеграции в сфере образования, который охватывается Договором о ЕАЭС, является торговля образовательными услугами, учреждения и деятельности образовательных организаций одного государства-члена ЕАЭС на территории другого.

Применительно к данному вопросу подлежат применению общие нормы Договора о ЕАЭС о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций, содержащиеся в разделе XX “Торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций” и конкретизированные в Приложении № 16 “Протокол о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций”.

Положения раздела XX и Приложения № 16 распространяются на все виды услуг и деятельности, в том числе на образовательные услуги и образовательную деятельность. Исключение образуют услуги и деятельность “во исполнение функций государственной власти”²².

Под “торговлей услугами” в Договоре о ЕАЭС понимается поставка услуг любым из четырех способов:

с территории одного государства-члена на территорию любого другого государства-члена;

на территории одного государства-члена лицом этого государства-члена получателю услуг другого государства-члена;

поставщиком услуг одного государства-члена путем учреждения на территории другого государства-члена;

поставщиком услуг одного государства-члена путем присутствия физических лиц этого государства-члена на территории другого государства-члена.

²² Пункт 2 ст. 65 “Цель и предмет регулирования, сфера применения” Договора о ЕАЭС.

Под “деятельностью” понимается предпринимательская и иная деятельность (включая торговлю услугами и производство товаров) юридических лиц, представительств или индивидуальных предпринимателей государств-членов ЕАЭС.

Под “учреждением” понимается создание и (или) приобретение юридического лица, а также приобретение контроля над юридическим лицом на территории государства-члена ЕАЭС. Учреждение осуществляется в том числе для целей торговли услугами и (или) для производства товаров²³.

Важнейшим положением раздела XX и Приложения № 16 является принцип национального режима, согласно которому государства-члены должны предоставлять друг другу при торговле услугами, учреждении и деятельности национальный режим, т.е. “режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый при таких же (подобных) обстоятельствах своим собственным” услугам или лицам²⁴.

До формирования единого рынка услуг государствам-членам ЕАЭС разрешено вводить в отношении торговли услугами, учреждения и деятельности лиц других государств-членов два вида ограничений:

во-первых, ограничения, предусмотренные непосредственно в тексте Договора о ЕАЭС: ограничения числа поставщиков услуг в форме квоты, теста на экономическую целесообразность или в любой иной количественной форме; ограничения числа создаваемых, приобретаемых и (или) контролируемых юридических лиц или представительств, регистрируемых индивидуальных

²³ Раздел II “Определения” Приложения № 16 к Договору о ЕАЭС.

²⁴ Пункт 1 “Национальный режим при торговле услугами, учреждении и деятельности” раздела VI “Торговля услугами, учреждение и деятельность” Приложения № 16 к Договору о ЕАЭС.

Четвериков А. О. Правовые основы и перспективы Евразийской интеграции в сферах науки, образования и молодёжной политики предпринимателей; формы учреждения, в том числе организационно-правовой формы; операций юридического лица, представительства, индивидуального предпринимателя в ходе осуществления им деятельности и т.д.²⁵;

во-вторых, ограничения, предусмотренные “индивидуальными национальными перечнями ограничений, изъятий, дополнительных требований и условий”, который должен утвердить Высший Евразийский экономический совет²⁶.

Именно после утверждения национальных перечней можно будет сделать вывод о том, насколько либерализована торговля образовательными услугами в ЕАЭС и какие дополнительные меры необходимо предпринять государствам-членам для формирования единого рынка образовательных услуг в рамках ЕАЭС.

²⁵ Пункт 3 “Количественные и инвестиционные меры” раздела VI “Торговля услугами, учреждение и деятельность” Приложения № 16 к Договору о ЕАЭС.

²⁶ Раздел I “Общие положения” Приложения № 16 к Договору о ЕАЭС.

Шумилов В. М. Цивилизационный подход при периодизации международного права: Россия и Запад

**ЦИВИЛИЗАЦИОННЫЙ ПОДХОД ПРИ ПЕРИОДИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА:
РОССИЯ И ЗАПАД**

ВЛАДИМИР ШУМИЛОВ*

Аннотация. В статье содержится краткий анализ истории международных отношений в увязке с этапами развития международного права (МП). При анализе используется теория и философия *цивилизационного* подхода. На этой основе критически осмысливается принятая российской международно-правовой доктриной периодизация МП. Излагается авторский, субъективный взгляд на роль *западной* цивилизации в мироустройстве, а также на *общее* МП как творение Запада.

Ключевые слова: *общее* международное право, *цивилизационный* подход, государства *западного* цивилизационного типа, Запад, международное право, периодизация МП.

**ON CIVILIZATION APPROACH IN PERIODIZATION OF INTERNATIONAL LAW: RUSSIA
AND WEST**

VLADIMIR SHUMILOV*

* Шумилов Владимир Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Всероссийской академии внешней торговли МЭР РФ.

* Shumilov Vladimir — doctor of juridical sciences, professor, head of the international law department of the All-Russian Academy of foreign trade.

Abstract. The author makes a brief view on the history of the international relations and international law in connection with stages/periods of development of international law. It is used theory and philosophy of civilization approach. On this basis the periodization of international law accepted by the Russian international legal doctrine is critically comprehended. The author exposes his subjective view on the role of *the western* civilization in the World order, and also on *common* part of international law as creation of the West.

Keywords: *common* part of international law, *civilization* approach, the *western* states, the West, international law, periodization of international law.

О цивилизационном подходе.

Сложившееся *общее* международное право (МП) — избирательно, неэффективно, пробельно, несправедливо. Оно используется, когда удобно, и отбрасывается, если мешает. Кризис международно-правовых отношений вокруг Украины, начавшийся в первой половине 2014 года, только подтверждает это¹. Как и куда эволюционирует международное право? Через какие этапы прошло его развитие? Что представляет собой нынешний этап его функционирования? Поскольку МП — это «вторичное явление», отражение «реальных» отношений, ответы на

¹ URL: <http://interaffairs.ru/ukraine.php> — сайт журнала «Международная жизнь»: история кризиса на Украине

поставленные вопросы следует искать в увязке с историей и теорией международных отношений², с теорией международного права³.

Вопросам истории и периодизации МП уделено много внимания в российской международно-правовой литературе. Однако в основе большинства предложенных классификаций лежит так называемый *формационный* подход к истории человечества, государства, права. При этом подходе история рассматривается как смена *формаций* — первобытной, рабовладельческой, феодальной, капиталистической, — которые уложены в исторические периоды: Древний мир, Средние века, Новое и Новейшее время.

Но есть и *цивилизационный* подход к истории вообще, к классификации государств, особенностям их становления и развития, и главное — к трактовке *реалий*. Он широко используется как метод познания, как научный инструментарий, имеет глубокие корни и теоретическую базу⁴. Данный подход пока практически не задействован ни в российской международно-правовой науке, ни в образовательной сфере, хотя в некоторых аспектах более адекватно, как представляется, отражает сложившуюся картину мира и борьбу за мироустройство. Для цивилизационного подхода характерен взгляд на историю как на смену или сосуществование *цивилизаций* — их взаимодействие и противостояние. На основе *цивилизационного* подхода существует

² См, например: Цыганков П.А. Теория международных отношений: Учебное пособие. — М.: Гардарики, 2002; Системная история международных отношений. В 2-х томах. / Под ред. А.Д. Богатурова. — М.: Культурная революция, 2006-2007; Кёнигсбергер Г.Г. Средневековая Европа, 400 — 1500 годы./ Пер. с англ. — М.: Весь мир, 2001; Современные международные отношения и мировая политика: Учебник. / Отв. ред. А.В Торкунов. — М.: МГИМО, Просвещение, 2004.

³ Усенко Е.Т. Очерки теории международного права. — М.: Норма, 2008. — С. 62-79, 230-238.

⁴ Яковец Ю.В. История цивилизаций./ 2-е издание. — М.: Владос, 1997; Садыкова Э.Л. Концептуальные вопросы модели межкультурного диалога в современных международных отношениях: Монография. — М.: Орбита-М, 2012.

огромное множество классификаций, в зависимости от избранных критериев, выделения того или иного признака.

Само слово «*цивилизация*» можно понимать двояко. Во-первых, как *человечество* в целом, объединенное общей историей и культурой (это, своего рода, космополитический, глобалистский взгляд на данное понятие). Во-вторых, как отдельные государства и группы государств, взятые в соответствующий исторический период и объединенные своими специфическими чертами, ценностями, элементами культуры (это культурологический, или этнокультурологический, взгляд на понятие). Данное значение термина и представляет интерес применительно к задачам настоящей статьи.

В западных обществоведческих, гуманитарных науках чаще других, пожалуй, используются две классификации. В *одном* случае выделяют *цивилизации* (и/или государства, их составляющие): *доиндустриальные*; *индустриальные*; *постиндустриальные*. Во *втором* случае цивилизации (и государства, входящие в них) подразделяются на: *западные*; *восточные*; *смешанные*. Принято считать, что в государствах *западного* цивилизационного типа преобладает частная собственность на средства производства либо плюрализм форм собственности; сложилось разделение властей; экономика находится на передовых позициях; политические режимы анонсируются как демократические; приоритетны индивидуалистические ценности; на первое место ставится индивидуальное, частное, негосударственное. В государствах *восточного* цивилизационного типа чаще преобладают государственная, коллективная или переходные формы собственности; роль государства в управлении экономикой усилена; правовые режимы более-менее

жесткие; в иерархии общественных ценностей преобладает всё коллективное, общественное, государственное. В государствах *смешанного* цивилизационного типа присутствуют черты и западного и восточного типов.

К *западному* цивилизационному пространству современности относятся *развитые* государства и отдельные развивающиеся страны. Запад — не един; он имеет два эпицентра: *европейский* и *североамериканский* (*англосаксонский*); в мировой экономике они конкурируют; в мировой политике пытаются держаться вместе, осуществляя глобальную экспансию. Цивилизационное пространство *восточного* типа охватывает в основном развивающиеся страны Азии, Африки, Латинской Америки. В политической терминологии эта группа государств часто называется «Юг» (и она противостоит *развитым* государствам, которые именуются как «Север»).

Указанные классификации достаточно условны. В реальной жизни многие государства, отнесенные к одному типу, могут содержать в себе элементы государств других типов. Цивилизационным фактором служат общие интересы, принадлежность к одному континенту или интеграционному объединению. Деление государств на «*западные*», «*восточные*» и «*смешанные*» — лишь общий контур, в рамках которого выделяются десятка два цивилизационных пространств (центров). Можно говорить, например, о латиноамериканской, китайской, арабской цивилизациях⁵. Термины «*развитое* государство» и «*развивающееся* государство» — тоже инструментарий *цивилизационного* подхода, пусть и не всегда осознанного.

⁵ Шумилов В.М. Правоведение: учебник для бакалавров/ 3-е издание. — М.: Юрайт, 2014. — С. 58-62

Что есть Россия? Каково место России в миропорядке? Разброс мнений по этому вопросу очень большой: Россию относят к западной цивилизации; к восточной цивилизации; не относят ни к той, ни к другой; видят в ней элементы и той, и другой. Преобладающим можно считать взгляд на Россию как на государство *смешанного* типа. Думается, такого взгляда — недостаточно: Россия — не просто развитое государство, а сама по себе самостоятельная *цивилизация* со своей исторической судьбой, иерархией ценностей, качественными чертами, особенностями менталитета⁶. Это — *евразийское* государство-цивилизация⁷, расположенное между *европейской* и *азиатско-тихоокеанскими* цивилизациями; эпицентр большого «русского мира»⁸. Раньше это был «славянский мир», но значительную его часть элиты соответствующих государств благополучно сдали Западу; точнее сказать, Запад тихо «скушал» эти государства в результате непрекращающейся экспансии.

Если взглянуть на изменения в мироустройстве через взаимодействие и борьбу цивилизаций, то по-иному предстанет и картина мира в целом, и многие аспекты, касающиеся международных отношений, международного права. Один из главных выводов такой картины состоит в том, что *западная* цивилизация довлеет в мире на протяжении столетий, и общее международное право создавалось прежде всего государствами *западного* типа. Ещё Ф.Ф. Мартенс отмечал:

⁶ Яковец Ю.В. История цивилизаций. / 2-е издание. — М.: Владос, 1997. — С. 68.

⁷ Дугин А.Г. Проект «Евразия» — М.: Эксмо, Яуза, 2004; Дугин А.Г. «Теория многополярного мира» — М.: Ераз.движение, 2013; Савицкий П.Н. «Континент Евразия» — М.: Аграф, 1997; Семигин Г.Ю. Российские политико-правовые доктрины / Отв. ред. Н.М. Золотухина, И.А. Исаев. — М.: Мысль, 2005.

⁸ Русские / Отв. ред. В.А. Александров, И.В. Власова, Н.С. Полищук. — М.: Наука, 2005; Сергеева А.В. Русские: стереотипы поведения, традиции, ментальность. / 3-е издание. — М.: Флинта, Наука, 2005; Шафаревич И.Р. Русофобия. — М.: Агоритм, 2011.

«Современное международное право есть продукт культурной жизни и правосознания народов европейской цивилизации»⁹. Вопрос о вкладе других цивилизационных центров в общее международное право представляет собой научный и практический интерес; он ждёт своего исследования¹⁰.

Международно-правовая доктрина об этапах становления и развития МП.

Как видит зарубежная и российская международно-правовая доктрина историю становления и развития МП? Британский юрист-международник Лоуренс Оппенгейм (1858-1919) относил возникновение МП к XV-XVI в.¹¹, то есть прямо увязывал появление МП со становлением европейских государств. Ф.Ф. Мартенс (1845-1909) различал в истории МП три периода: первый — с древнейших времен до середины XVII века; второй — с середины XVII века до начала XIX; третий — с Венского конгресса 1815 года.¹² В отечественной международно-правовой науке советского периода считалось, что МП возникло с появлением государства, а история МП соответствовала этапам развития государства, подразделяясь на периоды рабовладельческого, феодального, капиталистического и социалистического строя.¹³

⁹ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. В 2-х томах. Том 2. / Под ред. В.А. Томсинова. — М.: Зерцало, 2008. — С. 158; Садыкова Э.Л. Концептуальные вопросы модели межцивилизационного диалога в современных международных отношениях: Монография. — М.: Орбита-М, 2012. — С. 127.

¹⁰ В то же время следует помнить, например, о такой важной работе, как: Ф.И. Кожевников. Русское государство и международное право (до XX века). / Под ред. Л.Н. Шестакова. — М.: МГУ, Зерцало, 2006.

¹¹ Оппенгейм Л. Международное право. / Пер. с англ. / Том I, полутом I. — М., 1948. — Пар. 37-53.

¹² Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. / Том 1. — М., 1996. — С. 27.

¹³ Международное право. / Под ред. Л.А. Моджорян, Н.Т. Блатовой. — М., 1970. — С.3-48.

Следует обратить внимание на концепции, выдвинутые Е.А. Коровиным и Ф.И. Кожевниковым, которые критикуются Е.Т. Усенко.¹⁴ Так, Е.А. Коровин выдвинул идею «международного права переходного (советского) периода», существующего параллельно с *общим* МП. Идея стала логическим продолжением мысли Ф.Ф. Мартенса о том, что МП — это право Европы. В предложенной конструкции прослеживается ощущение взаимодействия двух основных цивилизационных пространств — Запада и СССР. Ф.И. Кожевников обратил внимание на то, что МП — воплощение *политики* Запада (по принятым в те времена терминологии — *империалистических* государств), и что во взаимоотношениях с нашей страной всегда будет преобладать политика, а не право: «фактические» отношения, а не «правовые». Именно это и обнажилось со всей очевидностью для всех во время кризиса международных отношений, связанных с ситуацией на Украине.

Проф. Лукашук И.И., с учётом мнения зарубежных коллег, предложил следующую периодизацию МП:

- первый период — *предыстория* МП (с древних до конца средних веков);
- второй — период *классического* МП (с конца средних веков до создания ООН);
- третий — период *современного* МП (право, основанное на Уставе ООН).¹⁵

Этот взгляд разделяется в России почти всеми школами МП (за отдельными исключениями). В то же время очевидно, что периоды

¹⁴ Усенко Е.Т. Очерки теории международного права. — М.: Норма, 2008. — С. 191-192.

¹⁵ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. — М., 1996. — С. 40-68.

классического и современного МП охватывают слишком разнородные события и явления, с точки зрения цивилизационного подхода, а потому, как минимум, требуют внутренней «этапизации», а как максимум — переосмысления всей периодизации.

Цивилизации древности и МП.

Первые цивилизации возникли на Востоке (Древний Китай, Древняя Индия, Древний Египет, Вавилон). Позднее возникли цивилизации-империи в Европе, Азии, на Среднем Востоке. Повсюду в ходе общения между древними государствами заключались договоры, предоставлялись иммунитеты послам, действовали определенные обычаи в военное время. Процесс зарождения корпуса межгосударственных норм шел и на Востоке, и на Западе.

Древний Рим (VIII в. до н.э.) заложил ментальные (идеологические и правовые) основы, на которых строились ведущие европейские государства и отношения между ними. Захватывая новые и новые территории, он заключал договоры о дружбе, оборонительных союзах, о приостановке военных действий, о гостеприимстве, по территориальным вопросам.

В древние времена шло становление и других государств, которые впоследствии стали ядром самостоятельных цивилизаций — арабской, славянской, монгольской. Государства Востока противопоставляли западной экспансии большой инструментальной «защиты» — от полной автаркии (самоизоляции) до закрепления бесправия иностранцев, в основном из чужеродных, европейских стран. Идеологически поведение обеих сторон часто обставлялось идеями избранности, особенности и т.п.

Противостояние и борьба цивилизаций носили грубые, примитивные формы, соответствовавшие времени. Достаточно вспомнить походы крестоносцев, колониальные завоевания, уничтожение древних цивилизаций, вывоз рабов и золота — со стороны Запада; завоевателей, приходящих с Востока.

Торговые договоры пробивали брешь межцивилизационного неприятия: в них признавались права иностранцев, прежде всего купцов. В Древней Греции из числа граждан назначались *проклены*, которые покровительствовали иностранцам; в Древнем Риме — *преторы*. В имущественных спорах между римлянами и чужеземцами были выработаны нормы, получившие название «права народов» (*ius gentium*). Жизнеспособные аналогии и принципы, заложенные в «право народов», постепенно проникали и в международные отношения — отношения между Римом и другими государствами. Сложившееся общее международное право — это во многом наследник «международного римского права».

Древнерусское государство изначально тяготело к Византийской империи. От «греков» были восприняты православное христианство, алфавит, право, архитектура, искусства, многие обычаи и традиции. Именно эта восточно-европейская культура была впитана в «детстве» Русского государства. Древняя Русь заключила несколько договоров с Византией: в 907, 911, 945 и 972 гг. Они предусматривали уплату дани «греками», содержание русских, попавших в Византию; касались статуса русских купцов; уголовных и гражданских отношений между греками и русскими, находившимися в Византии; регулировали вопросы возврата имущества при кораблекрушениях, взаимного выкупа и возвращения

рабов и пленников. Договор 972 года содержал клятву князя Святослава быть в вечном мире с греками.

В XII и XIII веках славяне заключили несколько договоров «с немцами» — ганзейскими городами, Ригой, Немецким орденом, Швецией. В договорах определялось положение иностранцев на территориях русских государств и положение русских — на немецких территориях. Причем оговаривалось, что в случае противоречия норм сторон, приоритет отдавался нормам русского права.¹⁶ В это время Русь уже находилась под воздействием одновременно двух цивилизаций — Византийской и Монгольской империй. И тем не менее, Русское государство сохранило свою самостоятельность, свою культурную специфику, ментальность, развиваясь как отдельное цивилизационное пространство с мощными евразийскими корнями.

Можно сделать вывод: на этапе *предыстории* МП правотворчество носило локальный и эпизодический характер; нормы, регулировавшие отношения между странами, народами, прото-государствами, древними государствами/империями, существовали, главным образом, в форме обычаев, религиозных предписаний, отдельных договоров. В международных отношениях господствовала грубая сила. В то же время на основе римского наследия уже складывалась европейская цивилизация, которая подготовила почву для становления *классического* МП. Шел процесс оформления нескольких цивилизационных центров, между которыми складывались отношения взаимного влияния, противостояния и борьбы.

¹⁶ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Р-на-Д., 1995. — С. 111-114

Классическое МП — творение Запада

Международно-правовая доктрина складывалась прежде всего в Европе. Здесь наиболее сильны были зачатки международно-правового сознания, формировались идеологические принципы «европейской особы», усиленные впоследствии Новым Светом. Системное изложение эта доктрина получила, как известно, в труде голландского юриста Гуго Гроция (1583-1645) «О праве войны и мира» («De Jure Belli ac Pacis»).¹⁷ В нем Гроций обосновал идею «естественного права» как самостоятельного источника норм «*права народов*», помимо обычаев и договоров. Значительное влияние имели концепции Гроция, касающиеся справедливой и несправедливой войны, квалифицированного нейтралитета, идеи мира и периодических международных конференций. На доктринальном уровне разрабатывались идеи суверенитета и равноправия государств (работы Макиавелли, Гоббса).

Для данного периода была характерна ожесточенная борьба внутри самого европейского цивилизационного пространства. Международное право — со всеми его принципами суверенитета и равноправия — создавалось прежде всего для регулирования внутриевропейских отношений — как «международное европейское право». Это были принципы, предназначенные «для равных», для «цивилизованных».

В период *классического* МП в разных конфигурациях разворачивалась борьба за лидерство в Европе (а значит, и в мире). Наиболее важными стали, в частности, следующие события и явления:

— 30-летняя война и Вестфальский мир 1648 года;

¹⁷ Гуго Гроций. О праве войны и мира. — М., 1994.

- завоевание колоний (заморских территорий) европейскими странами и индустриализация в западных государствах;
- появление США как независимого государства;
- завоевания Наполеона и Венский конгресс 1815 года;
- выход (точнее, вывод при помощи США) Японии из самоизоляции;
- первая мировая война;
- вторая мировая война.

Вестфальский договор закрепил новую — «вестфальскую» — систему миропорядка; укрепилось идеологическое единство европейской цивилизации на основе отдельных ветвей христианства. Став гегемоном, Франция предприняла первый общеевропейский поход на Россию (1812). Венский конгресс 1815 года образовал «Священный союз» России, Австрии и Пруссии. Экономически Европа быстрыми шагами двигалась к буржуазным революциям, к индустриализации, к расширению мирохозяйственных связей, главным образом путем колонизации других территорий и народов. Международное право легализовало деление мира на «цивилизованные» и «нецивилизованные» народы. Взаимодействие цивилизаций — европейской и заморских — приняло форму эксплуатации, неэквивалентного обмена, односторонней выгоды Европы¹⁸. Её благополучие строилось на слезах, крови и ресурсах колоний. Международное право продолжало развиваться как «право Запада». Метрополии насаждали свою культуру, в том числе свое правосознание,

¹⁸ Только Испания за 300 лет колониального господства вывезла в Европу 2500 тонн золота и около 100 тысяч тонн серебра, что было эквивалентно по тем временам несметному капиталу в размере 6 млрд. долларов (Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. — М., 1996. С. 362-373)

поэтому правовые системы многих государств, бывших колоний, имеют, как правило, черты, родственные правовым семьям метрополий.¹⁹ После провозглашения независимости (1776 г.) Соединенные Штаты также заявили претензии на колониальные пространства. США «достойно представили» западную цивилизацию в «своем полушарии». Образовался «второй эпицентр» Западной цивилизации.

Доктрина Монро (1823) закрепила идею разделения мира на *американскую* и *европейскую* системы²⁰. Она предусматривала, что территории на американском континенте не должны быть объектом колонизации со стороны европейских стран. Тем самым США определили «свою зону интересов», взяли линию на гегемонию пока только на Американском континенте (доктрина *панамериканизма*). Начался период, получивший название политики «большой дубинки». Это был этап на пути к Pax Americana — к глобальной гегемонии США. Американский эпицентр западной цивилизации «вышел из тени». США приступили к созданию необходимой для своей гегемонии внешнеполитической и международно-правовой инфраструктуры: учреждаются «нужные» международные организации, заключаются договоры, обслуживающие новые реалии и задачи.

Построение «американского мира» шло по двум направлениям — атлантическому и тихоокеанскому: через утверждение контроля над европейской и азиатско-тихоокеанскими цивилизациями. В 1852 году США отправили военно-морскую эскадру к берегам Японии, чтобы принудить это государство к установлению дипломатических и торговых

¹⁹ Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. / Под ред. А.Я. Сухарева. — М., 2000

²⁰ Дипломатический словарь. / Под ред. А.А. Громько. — М., 1985

отношений с США. Япония отказалась от политики самоизоляции, открыла японские города для иностранцев и иностранных судов. По договору с Японией США получили исключительные права: американские граждане могли постоянно проживать в открытых портах, обладали экстерриториальностью, был установлен специальный — выгодный для США — курс обмена долларов на японскую валюту и т.п. Тем самым в борьбу цивилизаций за мироустройство в индустриальную эпоху вовлекался «новый игрок», заведомо зависимый от США. На Дальнем Востоке, рядом с Россией, учреждался азиатский форпост *англосаксонской* цивилизации. Япония попала в межцивилизационный разлом и была затянута на вторых ролях в «американский мир», оказалась под «зонтиком» США. Уже тогда США стремились «подобраться» к России со всех сторон, опередив ее в освоении прилегающих пространств.

В Европе во второй половине XIX века вновь доминировала Германия; она создала Тройственный союз с Австро-Венгрией и Италией (1879-1882 гг.), развязала Первую мировую войну. Противостояла Союзу Антанта — «Сердечное согласие» (*Entente cordiale*) — в составе России, Франции и Великобритании. С обеих сторон воевали десятки государств. Германский блок войну проиграл; основные плоды войны достались Великобритании и США. Отсюда начинается консолидация двух цивилизационных центров Запада против России; инициатором и лидером «столетнего крестового похода» стали США.²¹

В России в это время произошел переворот (1917); войну «империалистическую» большевикам, с помощью Запада, удалось

²¹ Сидоров А.Ю., Клейменова Н.Е. История международных отношений. 1918-1939 гг.: Учебник. — М.: МГИМО, Центрполиграф, 2008

Шумилов В. М. Цивилизационный подход при периодизации международного права: Россия и Запад

перевести в войну гражданскую (1918-1922). Организация гражданских войн в других государствах — постоянный инструментарий внешней политики Запада. Сегодняшнюю экспансию в сторону России Запад также продолжил организацией гражданской войны на Украине.

Советская Россия предприняла ряд «прекраснодушных», романтических акций: был принят Декрет «О мире» 1917 года. Отменялись все неравноправные международные договоры России (в основном со странами Востока). Выдвигалось требование ликвидации колоний. Получили независимость Польша, Финляндия, входившие в состав России. Российская цивилизация демонстрировала — почти как всегда в истории — открытость, некое наивное благорасположение к миру, к партнерам, к добрым взаимоотношениям.

Версальский мирный договор с Германией (1919) содержал Статут Лиги наций, ставшей предтечей ООН. Была легализована «версальская система» миропорядка. Так Запад приступил к созданию глобальной инфраструктуры обеспечения своих цивилизационных интересов. «Англосаксонский блок» Великобритании и США всячески стремился сохранить дееспособную Германию, чтобы направить германский милитаризм на Россию — для освоения «восточных земель». Пока шла конференция по мирному договору, в Европе находился штаб вооруженной интервенции против России. В это же время американские войска высадились на Севере России, на Дальнем Востоке и в Сибири²².

Западная цивилизация в лице Германии, Италии, Японии породила практику и идеологию *фашизма* (нацизма/расизма/национал-социализма) — самую противоестественную и бесчеловечную в истории

²² Иванян Э.А. Энциклопедия российско-американских отношений XVIII-XX века. — М.: Международные отношения, 2001. — С. 32-34

человечества. Фашизм стал удобным, наиболее подходящим механизмом ослабления мощи советской цивилизации, уничтожения славян и других «второсортных народов». Еще в 1922 году Локарнские договоры гарантировали нерушимость границ на западе Германии, но не гарантировали на востоке, юридически задавая направление удара. В сентябре 1938 года премьер-министры Великобритании и Франции подписали с Германией и Италией Мюнхенское соглашение о расчленении Чехословакии. Та часть Чехословакии, которая отдавалась на съедение Германии, служила коридором для движения агрессора на Восток.

После Мюнхенского соглашения Германия, которой «развязали руки», оккупировала Польшу (1939) — так началась Вторая мировая война. В июне 1941 года объединенная Гитлером Европа в составе 50 с лишним государств вероломно напала на СССР. Начался тотальный поход Запада против нашей страны. Ценой невиданных жертв гитлеровская Германия была разгромлена. Формально англосаксонский блок объявил войну Германии, поскольку оставалась возможность ее излишнего усиления, особенно в случае победы. Сложилась даже антигитлеровская коалиция в составе России, Великобритании, США, однако советское руководство справедливо не обольщалось этим. «Союзники» все основные годы войны «отсиживались», ограничиваясь некоей экономической помощью, поставками товаров, но одновременно, по договоренности друг с другом, всячески затягивали открытие второго — англо-американского — фронта на западе Германии. Расчет был на максимальное взаимное уничтожение Германии и СССР; на то, чтобы преобладающее количество фашистских

дивизий оставалось в боях с нашей страной. Имитацию «второго фронта» союзники, по предложению Черчилля, организовали в 1942 году высадкой союзнических войск в Северной Африке! И только в июне 1944 года, когда стало понятно, что СССР справится с Гитлером самостоятельно, а Советская Армия займёт всю Германию, англо-американские войска высадились в Нормандии (Франция). Высадка «англосаксонского блока» имела целью помешать СССР расширить присутствие Советской Армии в Европе. Теперь эту высадку подают как решающий удар по нацизму, а США — как главного победителя! Большого лицемерия не может быть!

В сентябре 1945 года США без какой-либо военной необходимости применили ядерное оружие, сбросив атомные бомбы на два японских города — Хиросиму и Нагасаки. Это была акция устрашения, демонстрация мощи, предназначавшаяся прежде всего нашей стране. США совершили еще одно величайшее преступление против человечности.

На убежавшие из Европы капиталы США создали предпосылки для перехода к *постиндустриальной* экономике. Был взят курс на лидерство в западной цивилизации и на противопоставление Европы Советскому Союзу. План Маршалла по кредитованию Европы, создание бреттонвудской валютной системы и Международного валютного фонда с мировым господством доллара, заключение Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) — всё это явилось последовательными и целенаправленными шагами на пути к глобальной гегемонии Запада под руководством США. Развязанная «холодная война»²⁵ изолировала

²⁵ Зиновьев А.А. Запад. - М.: Аст, 2008; Зиновьев А.А. Русская трагедия. — М.: Алгоритм, 2002.

советскую цивилизацию, начался период противостояния Запада и СССР по всем основным вопросам современности. мироустройство приобрело «биполярную» конструкцию — состояло из двух противостоящих центров силы. Такой миропорядок обслуживался, с одной стороны, «международным правом Запада»; с другой стороны», «международным правом нового типа». Сложились две доктрины, две практики использования МП как метода межгосударственного регулирования отношений. Поняв, что военным путем нашу страну не «взять», Запад стал осваивать методы экономического давления, принуждения, экспансии; идеологического проникновения и разложения нашей страны изнутри.

Цивилизационный подход к истории международных отношений и МП даёт совсем другую картину *классического* МП; этот период не является чем-то цельным и требует конкретизации или переосмысления. Начало этого периода — это становление «международного права Европы», или так называемых «цивилизованных государств». Вторая часть этого периода — трансформация «международного права Европы» в «международное право Запада». Если взять за основу другие цивилизационные критерии, то весь *классический* период МП предстаёт как «МП индустриальной эпохи» — при том понимании, что индустриальный тип экономики и общества создавался, главным образом, развитыми странами, т.е. странами Запада, на основе неэквивалентной эксплуатации ресурсов «нецивилизованных народов».

Современное МП — глобализированный вариант «международного права Запада».

Противостояние двух центров силы — Запада и СССР — продолжилось в ООН. Эта организация стала неким связующим звеном между двумя «мирами», юридически и институционально связав две противостоящие цивилизации общими принципами — принципом неприменения силы, невмешательства во внутренние дела, равноправия государств. С распадом СССР все эти принципы были растоптаны, а сама ООН превратилась, по сути, в еще одну организацию, обслуживающую интересы Запада. США с группой европейских стран либо игнорируют Устав ООН, либо прямо топчут его, либо «дополняют» своей практикой и интерпретациями²⁴.

Принято считать, что Устав ООН разделил два периода развития международного права: завершился период *классического* МП, начался период *современного* МП. Однако термин «*современное* МП» давно перестал отражать реалии.

Вот ряд событий и явлений, которые определили «*общее*» и «*особенное*» на этапе *современного* международного права, т.е. в Новое и Новейшее время:

— произошло становление под эгидой СССР системы *социалистических* государств и распад этой системы; двухполюсный мир прекратил свое существование. После временного вакуума, в ходе которого российская элита пыталась «войти» в мир Запада, а Запад зацементировать свою гегемонию, началось создание основ многополюсного мироустройства;

— при мощном взаимодействии СССР и бывших колоний произошла деколонизация, легализованная международным правом. На

²⁴ URL: <http://www.youtube.com/watch?v=bpvLS89FGIs> — речь министра иностранных дел России на Генеральной Ассамблее ООН в сентябре 2014 года

политической карте мира появились десятки новых — независимых — государств (развивающихся стран). Правда, Запад приступил к технологиям экономического неокOLONиализма, в результате которых практически привязал значительную часть бывших колоний к своим экономикам в качестве экономических окраин, источников сырья и рынков сбыта. Преференциальные системы, которые подавались в качестве средства помощи развивающимся странам, использовались для внесения раскола в их лагере; теперь Запад и вовсе перешел к постепенному свертыванию преференций;

— используя ресурсы бывших колоний и управляя товарными рынками, Запад ушел далеко вперед в технологическом соревновании, начал перевод своих экономик на рельсы постиндустриального развития. В таких экономиках на первый план выходит интеллектуальная собственность. Именно поэтому США и европейские страны сосредотачивают у себя интеллектуальные ресурсы всего мира и усиливают охрану интеллектуальной собственности; отсюда склонность к технологическим блокадам и «санкциям». Интеллектуальные ресурсы — это то, на чём будет, или должно, строиться благополучие и благосостояние Запада. Военно-политическая разнузданность дополняется экономической мощью, в основе которой находятся лучшие интеллектуальные резервы мира — вот контуры миропорядка. «Три кита» доминирования и гегемонии США — военная сила, экономическое превосходство, основанное на долларе, и интеллектуальная собственность;

— Запад стремится перевести с *двустороннего и регионального* уровня на *многостороннее и универсальное* международно-правовое

регулирование важнейшие вопросы жизни человечества и сотрудничества государств и народов. Идёт сознательное управление *глобализацией*, ее ускорением, потому что Запад понимает: время уходит; если в течение 25-50 лет не построить мир по задуманным контурам, конкурирующие центры силы вырвутся вперед — и строить миропорядок, удобный Западу, станет невозможно.

— Запад осуществляет глобализацию двумя путями — создавая глобальные структуры управления типа системы ВТО или групповые «клубы» типа ОЭСР, а также через региональную и/или межрегиональную экономическую интеграцию; он «сбивает» вокруг себя более слабых партнеров (как правило, это бывшие колонии или государства, элита которых сдала свои страны Западу) — в межрегиональные экономические пространства. Преобладающее большинство международных правительственных и неправительственных организаций обслуживают интересы Запада. В результате этих процессов меняются внутренние и внешние функции большинства государств: идет их переформатирование, «отъем суверенитета».

Таким образом, термин «современное международное право» так же не отражает ни исторические обстоятельства, ни сложившиеся реалии. В этот период сложилось «*биполярное*» мироустройство, произошло самоустранение одного из полюсов силы, началось создание основ многополярного мира.

В этот период наша страна постоянно находится в положении оправдывающейся, виноватой, вынужденной подтягивать аргументы для самозащиты, оправдания. Одна кампания лжи, провокаций,

мероприятий следует за другой — остается только реагировать на факты, на ситуации, формируемые Западом. При этом именно Запад отбросил принципы неприменения силы, невмешательства во внутренние дела, равноправия государств. Военные доктрины США основаны на применении превентивных, упреждающих ударов. В государственной внешней политике используются шантаж, провокации, угроза силой, вторжения, вмешательство.

Мир помнит развязанные США войны: в Корее (1950), Китае (1925, 1958), Ливане (1958), Панаме, Чили, Боливии, Доминиканской Республике, на Кубе, во Вьетнаме, в африканских странах. Подсчитано, что США применили военную силу за рубежом 240 раз.²⁵ Только в 90-ые годы XX и в прошедшие годы XXI вв. США провели вторжения и войны в Ираке, Сомали, Судане, Афганистане, Югославии, Ливии, Сирии и в других странах.²⁶

Отброшены не только правовые и политические нормы, но и мораль. Предать, обмануть, извратить — становится для западной дипломатии нормой. Прошлое и современность полны примерами. Сразу после Великой Отечественной войны англосаксонский блок планировал войну против СССР совместно с остатками немецких войск. В последующем США планировали тотальные атомные бомбардировки городов СССР. Известны десятки военных программ и доктрин США, направленных против СССР: «массированного возмездия», «балансирования на грани войны», «гибкого реагирования», «звездных войн», «ограниченной ядерной войны», «обезоруживающего первого

²⁵ URL: <http://www.pravda.ru/world/northamerica/usacanada/22-10-2013/1178930-america-0/> — портал «Правда. ру»; Акимов М. Преступления США. — М.: АСТ, 2013

²⁶ США в 2000 году/ Отв. ред. С.М. Рогов, М.Г. Носов. — М.: Наука, 2001.- С. 339; Печатнов В.О., Манькин А.С. История внешней политики США. — М.: Международные отношения, 2012. — С. 601-648;

удара» и др.²⁷ США навязали гонку вооружений, окружили нашу страну по периметру военными базами.

США принято считать форпостом демократии, но это мнение существует под давлением находящейся под контролем пропагандистской машины западных (мировых) СМИ. На самом деле, США с самого своего рождения являются истинной империей Зла. Это полицейское государство, «государство национальной безопасности», в котором при принятии решений довлеют над всем разного рода многочисленные спецслужбы. Практически все руководители этого государства, по сути, — международные преступники, а конгресс США — самое реакционное представительное-законодательное учреждение в мире. Доктрина «исключительности» США, мессианское самоназначение на роль управляющего миром превратило эту страну в фашистский нарост, только этот фашизм основан не на расовом превосходстве, а на превосходстве, оправдываемом силой и Богом. Творить 200 лет Зло и прикрываться Богом — что может более лицемерным? Но это и характерно для Запада.

При такой идеологии США нет нужды принимать коллективные решения по вопросам, определяющим судьбы мира: они активизировали односторонние действия, стали неприкрыто попирали интересы и права других государств и групп государств; отбросили международное право, заменив его своим внутренним правом. Усилилась практика принятия в США законов экстратерриториального действия и применения, такую же

²⁷ Иванян Э.А. Энциклопедия российско-американских отношений XVIII-XX века. — М.: Международные отношения, 2001. — С. 199, 62, 142, 185, 222, 329, 407; <http://www.oborona.ru/includes/periodics/maintheme/2011/0516/22236162/detail.shtml> — портал «Оборона.ру»; <http://militari.ru/index.php/count/391-doktrina-logranichennoj-r-jadernoj-vojny-doktrina-shlesindzhera.html> — портал «Милитари.ру»

направленность приобрели и судебные прецеденты. США — главные носители международно-правового нигилизма. Внутреннее законодательство США пронизано антироссийскими законами и нормами, начиная от закона Джексона-Вэника, замененного «Законом Магнитского», и кончая «законом о расчленении России».

Только глобальная идеологическая пропаганда и мощная пятая колонна в других странах еще позволяют иногда сохранять за США имидж правового и демократического государства. Так называемые гражданские общества превратились в объект манипулирования с помощью находящейся под контролем машины пропаганды — «свободными СМИ».

Международно-правовая система этого периода, конечно же, менялась. Были попытки и устремления четче и яснее описать права и обязанности государств, появились *императивные* нормы (нормы *jus cogens*); идёт процесс универсализации отдельных норм (при том, что развились региональный и локальный уровни МП); всё более осмысленно используются в международных отношениях такие «методы» регулирования, как *транснациональное* право, *наднациональное* право, *мягкое* право. Международное право становится преимущественно *писаным*; международные обычаи, которые прошли проверку временем, получили и получают закрепление в международных договорах, а признание новых обычаев практически приостановлено (хотя значительную часть противоправной практики Запада пытаются легализовать, а сделать это, в отсутствие договоров, можно только интерпретируя такую практику как «новые обычаи»).

Взаимное влияние МП и внутреннего права приобретает новое качество; зачастую их невозможно разграничить. Это новое качественное единство самостоятельных (автономных) систем можно назвать неким «Глобальным правом». Прослеживается закономерность: нормы внутреннего права отдельных государств Запада (к примеру, нормы, касающиеся правового регулирования внешнеторговых отношений в США) были транслированы в международные договоры (в право ВТО), а потом через нормы международных договоров имплементируются во внутреннее право всех прочих государств. Фактически имеет место и некая *правовая* экспансия Запада, рецепция — через международное право — правового менталитета и многих норм права западных стран государствами прочих цивилизационных пространств. В формируемых «Глобальном праве», «Глобальной правовой системе» преобладающий компонент — это право Запада.

Выводы.

1. Итак, доктринально принятая периодизация истории МП сегодня кажется неудовлетворительной; она не отражает сути явлений.

Можно предложить несколько вариантов периодизации МП. Например:

- а) международное римское право;
- б) международное право Европы;
- в) международное право Запада;
- г) международное право биполярного мира;
- д) международное право многополярного мира.

2. Применение *цивилизационного* подхода должно стать нормальным научным средством теоретического и прикладного осмысления международного права и его истории.

3. Нынешний этап гегемонии США в международной системе следует квалифицировать как временное состояние; как этап — промежуточный, переходный, когда жестко столкнулись две тенденции: на построение однополярного и многополярного мира.

4. России следует противопоставить «международному праву Запада» формирование «международного права Востока». И формирование основ «альтернативной» международно-правовой системы началось, хотя и идёт неосознанно: через нормы, вырабатываемые в рамках БРИКС, ШОС, ЕАЭС и других пространств. «Состыковывать» эти две международно-правовые системы должен Устав ООН, если Запад не разрушит окончательно этот механизм. Не исключено, что возникнут международно-правовые системы и других цивилизационных центров (арабского мира, латиноамериканских стран и др.); необходимо всячески содействовать этому. Многополярный мир — это равноправное содружество всех основных цивилизационных центров, где нет места диктату Запада и навязыванию Западом своих ценностей силой.

5. Россия — евразийское государство-цивилизация. Она должна стать «мостом» между Европой и Азией, Тихоокеанским бассейном. Следует признать терминологическим некорректным и политически вредным призыв строить «Европу от Лиссабона до Владивостока» (это лозунг «сдачи» России Западу). Речь не идёт о «самоизоляции» России; наоборот, речь идёт об укреплении сотрудничества России со всеми

Шумилов В. М. Цивилизационный подход при периодизации международного права: Россия и Запад
цивилизационными пространствами по широкому фронту отношений и на равноправной основе. В этом смысле происходящий «разворот России на Восток» — давно назрел, и его следует всячески интенсифицировать.

ЧАСТЬ II. КОЛОНКА ЗАРУБЕЖНОГО АВТОРА

МНОГОСТОРОННИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ В РАМКАХ АСЕАН И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ ВО ВЬЕТНАМЕ

ФАМ ТХИ ТХАНЬ ХУЭН*

Аннотация: В Социалистической Республике Вьетнам к числу норм, регулирующих иностранные инвестиции, относятся не только положения национального законодательства и двусторонних инвестиционных соглашений, но также многосторонние соглашения, принятые в рамках международных и региональных организаций, в которых участвует Вьетнам. Среди таких многосторонних международных соглашений наиболее заметное влияние на формирование национального законодательства и либерализацию инвестиционного климата во Вьетнаме играют региональные инвестиционные соглашения в рамках АСЕАН. В рамках данной статьи, мы проводим подробный анализ содержания этих соглашений и практики их применения во Вьетнаме.

* Фам Тхи Тхань Хуэн, кандидат юридических наук, юрист Вьетнамской Юридической Фирмы Indochine Counsel. E-mail: huyen.phamnd@gmail.com.

Ключевые слова: Вьетнам, АСЕАН, многосторонние инвестиционные соглашения, имплементация, иностранные инвестиции.

ASEAN MULTILATERAL INVESTMENT TREATIES AND ITS' IMPLEMENTATION IN VIETNAM

PHAM THI THANH HUYEN*

Abstract. In the Socialist Republic of Vietnam, the legal framework of foreign investments includes not only the provisions of national legislation and bilateral investment agreements, but also the multilateral agreements adopted within the framework of international and regional organizations, of which Vietnam is a member. Among such multilateral international treaties, regional investment agreements within the framework of ASEAN play a significant impact on the formation of the national legislation and the liberalization of the investment climate in Vietnam. In this article, we conduct a detailed analysis of the content of these agreements and the practice of their implementation in Vietnam.

Key words: Vietnam, ASEAN, multilateral investment treaties, implementation, foreign investment.

* Pham Thi Thanh Huyen, Candidate of Legal Science, Lawyer, Vietnam Law Firm Indochine Counsel. E-mail: huyen.phamnd@gmail.com

Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) создана в 1967 г. в составе Сингапура, Таиланда, Филиппин, Индонезии и Малайзии. В 1984 г. к АСЕАН присоединился Бруней, в 1995 г. — Вьетнам, в 1997 г. — Лаос и Союз Мьянма, а в 1999 г. — Камбоджа.

Вступив в 1995 г. в АСЕАН, Вьетнам стал участником всех соглашений в рамках данной Ассоциации, включая Соглашение АСЕАН о поощрении и защите инвестиций 1987 года¹, Рамочное Соглашение о формировании Инвестиционной зоны АСЕАН (ASEAN Investment Area — AIA) 1998 г.

Для ускорения индустриализации региона требуется увеличение притока технологий и инвестиций, к достижению которого необходимо принимать меры, направленные на стимулирование потока технологии, ноу-хау и частных инвестиций среди государств-членов, в декабре 1987 г. правительства пяти стран-участниц² АСЕАН заключили Соглашение о поощрении и защите инвестиций (СПЗИ).

СПЗИ регулирует семь основных вопросов: определение инвестиций и инвесторов, подлежащих правовой защите; правовой режим инвестиций; порядок репатриации прибыли, полученной иностранным инвестором; условия выплаты компенсации в случае принудительного изъятия государством у иностранного инвестора собственности; институт суброгации; процедура рассмотрения споров в связи с осуществлением иностранной инвестиционной деятельности; и вопросы толкования и применения положений договора между договаривающимися государствами-членами.

¹ Agreement among the Government of Brunei Darussalam, the Republic of Indonesia, Malaysia, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore and the Kingdom of Thailand for the Promotion and Protection of Investments. Manila, 15 December 1987. // <http://www.aseansec.org/6464.htm>.

² Бруней, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур и Таиланд.

Инвестором, согласно ст. 1 СПЗИ, являются «физические лица» или «компании» Договаривающихся государств. При этом физическим лицом является гражданин Договаривающегося государства, национальность которого определяется в соответствии с его Конституцией и законами.

Компания, включая корпорацию и иные торгово-промышленные ассоциации, рассматривается в качестве инвестора, если она учреждена на территории Договаривающегося государства и в соответствии с его законами и имеет место управления на территории Договаривающейся страны.

Под «инвестицией» понимают любые виды имущества. В примерный перечень категорий инвестиций входят: движимые и недвижимые имущества и иные права собственности, в том числе закладные и залоговые права; акции, доли участия и облигации компании или любые иные формы участия в собственности компании; денежные требования или требования по выполнению контрактных обязательств, имеющих финансовые ценности; права интеллектуальной собственности и репутация фирмы; концессионные права, предоставляемые законом или согласно контракту, включая концессии на исследование, обработку, извлечение, или разработку натуральных ресурсов.

Наряду со справедливым и равноправным режимом (ст. 3) и РНБ (ст. 4), в СПЗИ предусмотрена возможность страны-участницы АСЕАН предоставить НР инвестициям инвесторов другого члена АСЕАН на основе договора между этими членами в рамках данного Соглашения. При этом, предоставление одним членом АСЕАН инвестициям

инвесторов одного или более членов АСЕАН не дает другому участнику право предъявлять претензию на получение такого национального режима в рамках предусмотренного в СПЗИ принципа НБ (п. 4 ст. 4).

СПЗИ не предусматривает исключения из РНБ в отношении привилегий, которые предоставляются любой из стран-участниц АСЕАН инвесторам третьего государства в связи с участием в другой интеграционной группировке или таможенном союзе. Однако его положения не распространяются на налоговые вопросы, которые регулируются как на двустороннем уровне, т. е. договорами об избежании двойного налогообложения, так и на национальном уровне (ст. 5).

Статья 6 СПЗИ запрещает производить экспроприацию инвестиций, их национализацию или аналогичные меры. Эти меры допускаются только в случае, если они осуществляются в интересах общества, в соответствии с предусмотренными законом процедурами, на недискриминационной основе и сопровождаются адекватной, быстрой и эффективной компенсацией.

Страны-участницы также взяли на себя обязательство предоставить инвесторам в рамках АСЕАН гарантии беспрепятственного и без задержки перевода доходов в свободно конвертируемой валюте по обменному курсу, действующему в момент осуществления перевода (ст. 7 СПЗИ).

Для укрепления доверия инвесторов государства усиливают обеспечение устойчивого национального инвестиционного климата³. Наряду с предоставлением гарантии ненационализации имущества

³ См.: Vũ Đức Long. Khu vực thương mại tự do và đầu tư ASEAN.// Tạp chí Luật học. Số 4 năm 2002

инвесторов, в СПЗИ предусмотрен также институт «суброгации». В соответствии со ст. 8 СПЗИ любая договаривающаяся сторона вправе производить платеж в пользу своих граждан или компаний по гарантии, предоставленной этим гражданам или компаниям в отношении инвестиций, осуществленных ими на территории другой договаривающейся стороны. В этом случае, принимающая страна должна, без ущерба для прав страны базирования в соответствии со ст. ст. 9 и 10 СПЗИ, признать факт передачи любых прав или требований этих граждан или компаний государству базирования. Однако признание принимающим государством факта передачи этих прав или требований не означает признание этим государством по существу ни одного случая или суммы от любых претензий, возникающих из него.

В инвестиционном законодательстве Вьетнама институт суброгации не закреплен. Поэтому, как пишет проф. Хоанг Фьюк Хьеп⁴, главную роль в создании международной защиты иностранных инвестиций путем применения принципа суброгации во Вьетнаме играют международные инвестиционные соглашения. Эти соглашения, таким образом, существенно восполняют пробелы в инвестиционном законодательстве Вьетнама.

Для регулирования инвестиционных споров между иностранным инвестором и принимающим государством СПЗИ предусматривает весьма широкий выбор международных арбитражей. Кроме МЦУИС и Третейского суда «ad-hoc» в соответствии с Арбитражным регламентом ЮНСИТРАЛ, СПЗИ предоставляет сторонам выбор между Региональным

⁴ См.: Hoàng Phước Hiệp. Xu hướng hài hòa hóa pháp luật về đầu tư trong khuôn khổ ASEAN. // Tạp chí Luật học. Số 3 năm 2009.

Фам Тхи Тхань Хуэн. Многосторонние инвестиционные соглашения в Рамках АСЕАН и их применение во Вьетнаме
арбитражным центром в Куала-Лумпур и любым другим региональным арбитражным центром в рамках АСЕАН.

Серьезный недостаток СПЗИ, по нашему мнению, заключается в том, что в нем содержатся лишь общие обязательства без установления институционального механизма между договаривающимися сторонами, который позволял бы договаривающимся сторонам следить за выполнением и обеспечением эффективности согласованной деятельности в области поощрения и защиты инвестиций. По этой причине значительная часть СПЗИ остается лишь политическими заявлениями, за которыми не следуют конкретные действия договаривающихся сторон.

Для формирования в рамках АСЕАН конкурентоспособной инвестиционной зоны с обеспечением более либеральной и транспарентной инвестиционной среды для роста как внутри региональных, так и вне региональных инвестиций, в октябре 1998 г. девять стран-участниц АСЕАН подписали Рамочное Соглашение о формировании Инвестиционной зоны АСЕАН⁵ (ASEAN Investment Area — AIA) 1998 г. (Рамочное Соглашение). 30 апреля 1999 г. Камбоджа вступила в АСЕАН и стала десятым участником Рамочного Соглашения. Решение о ратификации Рамочного Соглашения Вьетнамом было принято 12 мая 1999 г.⁶

Такая активность отражает намерение государств АСЕАН обеспечить дополнительные гарантии стабильности и транспарентности

⁵ Framework Agreement on the ASEAN Investment Area// <http://www.aseansec.org/7994.pdf>.

⁶ Решение Председателя государства № 53QD/CTN от 12 мая 1999 «О ратификации Рамочного Соглашения о формировании Инвестиционной Зоны АСЕАН». // <http://luatvietnam.vn/VL/662/Hiep-dinh-khung-ve-khu-vuc-dau-tu-ASEAN/E6BFAB4B-F264-453A-8616-214387700DC7/default.aspx>.

в области иностранных инвестиций, выходящие за рамки того, что предусматривает национальное законодательство.

Для достижения поставленной цели в рамках реализации Рамочного Соглашения проводится постепенное снижение или ликвидация инвестиционных барьеров и правил, мешающих движению капитала и реализации инвестиционных проектов в рамках АСЕАН.

Если СПЗИ распространяется как на прямые, так и портфельные инвестиции, то нормы Рамочного Соглашения относятся только к прямым инвестициям, и деятельности, связанной с ними (ст. 2).

Соглашение предусматривает двухэтапный процесс отмены и снижения инвестиционных барьеров. На первом этапе страна-участница должна предоставить РНБ инвесторам и капиталовложениям государств-партнеров (ст. 7 и 9). Если одна страна-участница предоставляет или в будущем предоставит преференциальный режим одной из стран-членов, то он должен быть немедленно распространен на прочие государства АСЕАН⁷.

На втором этапе вводится НР, который обеспечивает иностранным инвесторам равный статус с местными компаниями. Согласно ст. 4 Рамочного Соглашения, НР распространяется на инвесторов из стран-членов АСЕАН к 2010 г. и на инвесторов из третьих государств к 2020 г. с сохранением исключений.

Либерализация инвестиционной политики не ведет, однако, к полной ликвидации ограничений. Разрешается временное исключение из НР, как правило, сроком до 2010 г. Страны-члены АСЕАН вправе, в течение шести месяцев с даты подписания Рамочного Соглашения,

⁷ См.: Васильев Л. Е. АСЕАН в начале XXI века. Актуальные проблемы и перспективы. — М.: Изд. «ФОРУМ», 2010. — С. 130.

составить Список Временных Исключений (Temporary Exclusion List) и Чувствительный Список (Sensitive List), в которых включены все сектора промышленности, ограниченные для иностранных инвестиций и меры, влияющие на инвестиции, на которые не распространяется НР.

В Списке Временных Исключений⁸ Вьетнама перечислены 22 сектора экономики, иностранные инвестиции в которые допускаются только под условиями. В Чувствительном Списке включены: один сектор, закрытый как для отечественных, так и для иностранных инвестиций; 13 секторов, закрытых только для иностранных инвестиций.

Помимо временных есть и общие исключения, которые могут быть приняты с целью: а) защиты национальной безопасности и общественной морали; б) защиты жизни и здоровья человека, животных или растений; в) обеспечения соблюдения законов или правил, которые не совместимы с положениями Рамочного Соглашения, в том числе правил, касающихся защиты частной жизни физических лиц (ст. 13 Рамочного Соглашения).

Кроме того, ст. 14 Рамочного Соглашения предусматривает возможность сторон принимать чрезвычайные меры защиты в случае ухудшения экономической ситуации при нарушении сбалансированности национального платежного баланса или внешних финансовых трудностях или угрозы их возникновения. При этом страна обязана уведомить Совет Инвестиционной Зоны АСЕАН о принятии таких мер в течение 14 дней.

Сначала было предусмотрено открытие всех промышленных отраслей экономики для инвесторов из стран-членов к 2010 г. и из

⁸ См.: Temporary Exclusion List and Sensitive List // <http://www.asean.org/20633.htm>.

государств, не входящих в группировку, — к 2020 г. Однако под влиянием азиатского финансового кризиса⁹ 1997 — 99 г., в сентябре 2001 года члены Совета Министров Инвестиционной зоны АСЕАН согласились подписать Протокол¹⁰ о внесении изменений в Рамочное Соглашение. По Протоколу сроки либерализации доступа инвесторов из стран-членов были сокращены с 2010 г. до 2003 г. для основной «шестерки», с 2015 до 2003 г. для Мьянмы, с 2013 г. до 2010 г. для Вьетнама, с 2015 г. до 2010 г. для Лаоса.

В результате на заседании Совета Инвестиционной зоны АСЕАН¹¹ в январе 2003 г были отменены Списки Временных Исключений для Брунея, Мьянмы, Филиппин, Индонезии и Малайзии (Сингапур и Таиланд не составили такого списка).

В Рамочное Соглашение были внесены определенные дополнения, согласно которым нормы Соглашения и НР применяются к прямым иностранным инвестициям не только в обрабатывающей промышленности, но и в сельском хозяйстве, рыболовстве, лесоводстве и горной добыче (п. 2 ст. 1 Протокола к Рамочному Соглашению).

За счет роста прозрачности инвестиционных режимов обеспечивается свободное перемещение капитала, квалифицированного персонала и технологий внутри АСЕАН. Предусматривается повышение роли предпринимательского сектора в реализации инвестиционных проектов и капиталовложений (ст. 4 Рамочного Соглашения).

⁹ См.: Joint Press Statement of the Fourth Meeting of the ASEAN Investment Area Ministerial Council. Hanoi, 14 September 2001. // <http://www.aseansec.org/6477.htm>.

¹⁰ См.: Protocol to Amend the Framework Agreement on the ASEAN Investment Area. Hanoi, 14 September 2001. // <http://www.aseansec.org/6467.htm>.

¹¹ См.: Joint Press Statement of the Sixth ASEAN Investment Area (AIA) Ministerial Council Meeting. Phnom Penh, 1 September 2003. // <http://www.aseansec.org/15068.htm>.

Важным направлением формирования стабильного и предсказуемого инвестиционного режима в рамках АСЕАН стало обеспечение прозрачности и сопоставимости разработки и интерпретации соответствующих законов и административных правил в странах — членах. Каждая страна обязана регулярно информировать Совет Инвестиционной зоны АСЕАН об изменениях в законодательстве, особенно если это негативно сказывается на капиталовложениях и обязательствах сторон (ст. 11 Рамочного Соглашения).

Чтобы создать механизм контроля за осуществлением соглашения было предусмотрено создание Совета Инвестиционной зоны АСЕАН, который состоит из Министров стран-участниц, ответственных за инвестицию и Генерального секретаря АСЕАН.

К Рамочному Соглашению имеются три приложения:

1. Программа сотрудничества на основе стимулирования капиталовложений, развития трудовых ресурсов и повышения квалификации кадров.

2. Программа стимулирования инвестиций на основе расширения инвестиционных возможностей предпринимателей. Предусмотрено создать совместные межправительственные инвестиционные миссии стран АСЕАН по стимулированию капиталов, информационные базы данных, периодически публиковать необходимую информацию.

3. Программа сокращения инвестиционных ограничений в регионе, либерализации инвестиционных правил и политики допуска и функционирования зарубежных компаний, распространения ИР.

В рамках реализации этих программ и других международных обязательств 9 июня 2000 г. Народное Собрание СРВ приняло Закон №

18/2000/QН11 «О внесении изменений и дополнений в Закон об иностранных инвестициях во Вьетнаме»¹² (Закон 2000 г.). 31 июля 2000 г. Правительство СРВ приняло Постановление № 24/2000/ND-СР¹³ «О применении Закона об иностранных инвестициях во Вьетнаме» (Постановление № 24).

В соответствии с этими правовыми актами был внесен ряд изменений в инвестиционное законодательство с целью его либерализации.

Во-первых, устранены ограничения в отношении инвалютного баланса.

Согласно ст. 33 Закона от 12 ноября 1996 г. «Об иностранных инвестициях во Вьетнаме»¹⁴ (Закон 1996 г.), предприятие с иностранным капиталом (ПИК) и иностранный партнер по договору делового сотрудничества (ДДС) должны сами обеспечивать иностранные валюты, необходимые для производственных целей. Закон 2000 г. (п. 6 ст. 1) отменил это требование и закрепил за иностранным инвестором право непосредственно покупать иностранные валюты в коммерческих банках.

Кроме того, в целях создания более благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности ПИК, в Закон 1996 г. была внесена поправка, позволяющая ПИК, в особых случаях и с разрешения Государственного Банка, открывать счет в зарубежных банках. Наряду с этим, с 1 июля 2000 г. ПИК вправе отдавать в залог имущества, прочно связанные с землей, и стоимость права

¹² Luật ngày 9 tháng 6 năm 2000 số 18/2000/QН12 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam // Công báo số 28 năm 2000 (Бюллетень, — 2000. — № 28).

¹³ Nghị định của Chính phủ ngày 31 tháng 7 năm 2000 số 24/2000/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam // http://vbqppl.moj.gov.vn/vbpq/Pages/View_Property.aspx?ItemID=6126.

¹⁴ Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam ngày 12 tháng 11 năm 1996 // Công báo số 2 năm 2007 (Бюллетень, — 2007. — № 2).

землепользования для получения кредитов в кредитных организациях, имеющих право действовать во Вьетнаме.

Во-вторых, введены новые налоговые стимулы для повышения привлекательности инвестиционных режимов и конкурентоспособности национальной экономики. Так, согласно п. 14 ст. 1 Закона 2000 г., ПИК и иностранный партнер по ДДС освобождаются от импортных пошлин при ввозе оборудования, специализированных транспортных средств и прочих товаров, необходимых для реализации инвестиционного проекта.

Постепенно снижены (а затем и совсем отменены) налоги на переводимые за границу прибыли. На момент заключения Рамочного Соглашения, в соответствии с ст. 43 Закона 1996 г., на переводимые за границу прибыли, полученные от инвестиционной деятельности во Вьетнаме, распространялся подоходный налог со ставками от 5 до 10% в зависимости от размера вложенного капитала. В соответствии с п. 11 ст. 1 Закона 2000 г. ставки колебались от 3 до 7%. С 1 января 2004 г. в соответствии с Циркуляром Министерства финансов от 31 марта 2004 г. № 26/2004/ТТ-ВТС «О руководстве по применению правила о подоходном налоге на переводимые за границу прибыли и правила о возвращении иностранным инвесторам уплаченного ими налога на прибыль при реинвестировании»¹⁵ этот налог был отменен.

В-третьих, предоставление ПИК больше свободы в организационной и предпринимательской деятельности предприятия. Согласно п. 3 ст. 1 Закона 2000 г., ПИК и стороны по ДДС вправе

¹⁵ Thông tư của Bộ Tài chính ngày 31 tháng 3 năm 2004 số 26/2004/ТТ-ВТС hướng dẫn thực hiện quy định về thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài và hoàn thuế thu nhập doanh nghiệp tái đầu tư đối với nhà đầu tư nước ngoài. // <http://luatvietnam.vn/default.aspx?tabid=684&q=26/2004/ТТ-ВТС&i=all>.

преобразовать форму инвестиций, разделять, отделять, объединять и присоединять в соответствии с условиями и процедурами, установленными Правительством. Кроме того, для снижения лишнего вмешательства со стороны государственных органов в деятельность предприятий было отменено положение ст. 34 Закона 1996 г., согласно которому сделка по передаче доли участия в предприятии имела силу только после ее утверждения государственным органом (п. 7 ст. 1 Закона 2000 г.).

В-четвертых, для устранения излишнего административного давления на предприятия было предусмотрено сокращение срока рассмотрения заявления о выдаче инвестиционной лицензии. В соответствии с п. 19 ст. 1 Закона 2000 г. срок на рассмотрение заявочных документов для выдачи инвестиционных лицензий был сокращен с 60 дней до 45 дней в отношении инвестиционных проектов, подлежащих экспертной оценке, и 30 дней в отношении проектов, подлежащих регистрации инвестиций.

С целью обеспечения конкурентоспособности стран-участниц АСЕАН в сфере привлечения иностранных инвестиций, 26 февраля 2009 г. на конференции Министров экономики всех государств-членов АСЕАН в Таиланде было подписано Всеобъемлющее Соглашение АСЕАН об инвестициях 2009 г.¹⁶ (АСИА).

АСИА состоит из 49 статей, двух приложений и охватывает четыре инвестиционных аспекта: либерализация, защита, поощрения и упрощения процедуры допуска иностранных инвестиций. АСИА было разработано на основе СПЗИ и Рамочного Соглашения и включает в себя

¹⁶ ASEAN Comprehensive Investment Agreement. // <http://www.asean.org/documents/FINAL-SIGNED-ACIA.pdf>.

как положения о поощрении и защите иностранных инвестиций, так и нормы о либерализации инвестиционного климата в рамках АСЕАН.

АСИА вступит в силу после того, как оно будет ратифицировано всеми государствами-членами АСЕАН. Это ожидалось в августе 2010 года¹⁷. Однако, к настоящему времени Соглашение ратифицировали всего восемь государств (Бруней, Камбоджа, Лаос, Вьетнам, Малайзия, Мьянма, Филиппины и Сингапур¹⁸). Применение АСИА отложено.

¹⁷ См.: Chairman's Statement of the 16th ASEAN Summit "Towards the Asean Community: from Vision to Action". Ha Noi, 9 April 2010. // <http://www.aseansec.org/24509.htm>.

¹⁸ ASEAN Economic Community Scorecard. // <http://www.aseansec.org/publications/AEC%20Scorecard.pdf>.

PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AS INTEGRATIVE FACTOR OF THE INTERNAL MARKET AND HARMONISATION OF CROATIAN LAW ON COMPANIES REGISTRIES

HANA HORAK*, KOSJENKA DUMANČIĆ**, KRISTIЈAN POLJANEC***

Abstract. Transparency of information on companies contributes to the protection of shareholders, creditors, third parties and all stakeholders in the market. Attainability, promptness, authenticity and integrity of information on company contributes to establishment of integrity of capital market. The importance of transparency especially arises in cases including cross-border activity of companies in the Internal Market. The Croatian experiences given in this paper regarding harmonisation of company law in the field of transparency requirements can serve as a useful role-model for countries which are currently part of Eurointegration process. In this paper, the authors give a brief overview of case law of the Court of Justice of the European Union on transparency of accounts of companies. Hereinafter, an overview of amendments to the Croatian Law on Court Register, adopted in December 2013, is given. That was accomplished by measures of implementation of certain directives in the field of disclosure requirements, coordination of safeguards and adjusting of certain directives in the field of commercial law, due to the reasons of entering of the Republic of Croatia to the EU.

* Full Professor, Department of Law, Faculty of Economics and Business, University of Zagreb, Republic of Croatia. Head of Department. Holder of *Jean Monnet Chair*. E-mail: hhorak@efzg.hr.

** Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Economics and Business, University of Zagreb, Republic of Croatia. E-mail: kdumancic@efzg.hr.

*** Teaching and Research Assistant, Department of Law, Faculty of Economics and Business, University of Zagreb, Republic of Croatia. E-mail: kpoljanec@efzg.hr.

Key words: EU, transparency requirements, Law on Court Register, capital market integrity, harmonisation of Company Law.

1. Introduction

Transparency of information on company is significant due to establishment of confidence between the shareholders, creditors and third parties to the company itself,¹ as well as due to efficient establishment and preservation of integrity of capital market.² A necessity for timely and accurate insight into information on company is particularly expressed on the internal market of the European Union³ where business activities with cross-border features are executed, which legal and economic consequences refer to a large number of Member States.⁴ This interdisciplinary area has been in the focus of local⁵ and European legal science for some time.⁶ The paper deals with specific

¹ Refer to Horak, Hana; Dumančić, Kosjenka, Harmonisation of the Croatian Company Law with Acquis Communautaire of the European Union, *Pravo i porezi*, 20:5/2011, p. 86-93. Refer to Horak, Hana; Dumančić, Kosjenka, *Harmonisation of the Croatian Company Law with Acquis Communautaire of the European Union* in: Horak, Hana; Bodiřoga Vukobrat Nada; Dumančić, Kosjenka; Šafranko, Zvonimir (eds.), *Hrvatsko i europsko pravo društava/Croatian&European Company Law, Zbornik radova/Proceedings*, Zagreb, 2012. p. 7., available at pars.rs/ddownload/_params/file_id/4198.html, [15. 9. 2014].

² Refer to recital 2., 12., 16. and 24. of Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on insider dealing and market manipulation (market abuse), OJ L 96, 2003, p. 16.

³ Hereinafter as EU.

⁴ Horak, Hana; Dumančić, Kosjenka, *loc. cit.*

⁵ *Inter alia*, details on publicity rules in the European company law see in Horak, Hana; Dumančić, Kosjenka; Pecotić Kaufman, Jasminka, *Introduction into the European Company Law*, Zagreb, 2010, p. 272-284. On role of transparency principle as guarantee of capital market stakeholders being informed refer to Horak, Hana; Dumančić, Kosjenka, *Transparency and Disclosure as key elements for companies and markets* in: Horak, Hana (ed.), 2nd International Conference: Legal and Economic Aspects of Corporate Governance — Market Transparency and Disclosure in Private and Public Companies, Proceedings, Zagreb, 2013, p. 10-21, available at

<http://web.efzg.hr/dok/KID//Zbornik%20s%20konferencije%20o%20korp%20%20upr%20%202013%20.pdf>.

⁶ *Inter alia*, refer to Gilotta, Sergio, *The conflict between disclosure in securities markets and firm's need for confidentiality: theoretical framework and regulatory analysis*, available at: <http://ssrn.com/abstract=1709334>, [14.9.2014.]. On transparency regarding the socially responsible environmental protection management and policy refer to Monciardini, D., *Good Business? The struggles for regulating ESG disclosure*, Onati Socio-legal series [online], 2(3), 1-23, available at <http://ssrn.com/abstract=2041918>, [14.9.2014.]. On economic effects

aspects of transparency of information, which occurred in the EU Court of Justice case law. It gives an overview of solutions of revised Directive on Transparency.⁷ By presenting the recent tendencies in EU legislation and case law, the authors try to indicate the legal-economic context, in which the further harmonization of the Croatian company law with the EU law should be carried out. The paper indicates amendments to the Croatian Law on Companies Registries of December 2013, which are a result of implementation of directives on transparency in the field of the European company law. After entering to the EU, the national law continues to be harmonized with the EU law. By presenting the EU Court of Justice case law, the authors consider which issues regarding the transparency of information occurred recently as disputable and what was the EU Court's of Justice point of view. By indicating the amendments to the EU and Republic of Croatia⁸ legislation, the objective is to contribute to discussions on affirmation of transparency principle as integrative factor of capital market. The authors conclude that the Croatian experience in entering to the EU, due to similarity of legal-historical context, may be useful for other (post)transitional states in their entering to the EU.

2. Principle of transparency in relations company—shareholder within the EU Court of Justice case law

regarding the implementation of the EU secondary legislation, especially on increase of companies liquidity, refer to article of Christensen, Hans B.; Hail, Luzi; Leuz, Christian, *Capital-Markets Effects of Securities Regulation: Prior Conditions, Implementation and Enforcement*, Finance Working Paper No. 407/14, available at http://ssrn.com/abstract_id=1745106, [14.9.2014].

⁷ Directive 2004/109/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market, OJ L 390, 2004, p. 38. Hereinafter as Directive on Transparency.

⁸ Hereinafter as Republic of Croatia, RC.

2.1. Delay in disclosing the information on expected change of the Chairman of the Board of Directors—breach of the right to informing?

In case *Markus Geltl v Daimler AG*,⁹ a preliminary reference was made based on the German Federal Court requirement due to interpretation of individual provisions of Directive on insider dealing and market manipulation¹⁰ and Directive on definition and public disclosure of inside information and the definition of market manipulation.¹¹ Markus Geltl, the shareholder of company Daimler AG, claimed to have suffered the loss as a result of the late public disclosure by that company of information relating to the early departure of the Chairman of its Board of Directors. The Chairman of Daimler's Board of Directors was thinking of tendering his resignation within the period of several months, discussing his intentions gradually with the company authorities.¹² On the day of disclosing the information on changes in the Board of Directors, but prior to disclosing such information to the management of the stock exchanges and to the German Federal Office for the Supervision of Financial Services,¹³ the Daimler's share price rose due to

⁹ Judgement in case *Markus Geltl v Daimler AG*, C-19/11, EU:C:2012:397. Hereinafter as *Markus Geltl*, with citation of ECLI and appropriate paragraph.

¹⁰ Article 1 paragraph 1 of the Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on insider dealing and market manipulation (market abuse), OJ L 96, 2003, p. 16. The latter was amended by the Directive 2008/26/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 as regards the implementing powers conferred on the Commission, OJ L 81, 2008 and by the Directive 2010/78/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending Directives 98/26/EC, 2002/87/EC, 2003/6/EC, 2003/41/EC, 2003/71/EC, 2004/39/EC, 2004/109/EC, 2005/60/EC, 2006/48/EC, 2006/49/EC and 2009/65/EC in respect of the powers of the European Supervisory Authority (European Banking Authority), the European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority) and the European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority) (Text with EEA relevance), OJ L 331, 2010, p. 120-161. Hereinafter as: Directive on market abuse.

¹¹ Article 1 paragraph 1 of the Commission Directive 2003/124/EC of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC as regards the definition and public disclosure of inside information and the definition of market manipulation, OJ L 339, 2003, p. 70. Hereinafter as: Directive on implementing the Directive on market abuse.

¹² *Markus Geltl* EU:C:2012:397, paras 12-17.

¹³ In German *Finanzdienstleistungsaufsicht*.

positive report on company's results of the 2005 second quarter.¹⁴ Following the announcement on change in the Board of Directors, the Daimler's share price rose sharply again.¹⁵ Markus Geltl and a number of other investors, who had sold Daimler shares before that announcement earlier that day, i.e. prior to public announcement of information on changes in the Board of Directors, brought an action against Daimler AG seeking compensation for what they considered to be a late *ad hoc* announcement.¹⁶ The key question is the question of event in which the information relevant for the share price on the capital market should have been announced, i.e. the event in which such information has become so called inside information decisive for determination of share price. Questions asked to the EU Court of Justice were related to the question whether, in case when intermediate steps are taken for a longer period of time in order to generate a particular event, i.e. *in concreto* to the change of the Chairman of the Board of Directors, only the future event is to be regarded as "precise" information, as the component of "inside information" that should be disclosed, or these intermediate steps could be regarded as "precise" information and thus disclosed.¹⁷ Since the information is deemed to be of a precise nature, *inter alia*, if it indicates a set of circumstances which exists or may reasonably be expected to come into existence,¹⁸ the question asked to the EU Court of Justice referred to the degree of probability required in order to expect that the circumstance will come into existence.¹⁹ The Court decided that it concerned the need for determining

¹⁴ *Markus Geltl* EU:C:2012:397, para 19.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Markus Geltl* EU:C:2012:397, para 20.

¹⁷ *Markus Geltl* EU:C:2012:397, para 23(1).

¹⁸ Article 1 para 1 of the Directive on Market Abuse.

¹⁹ *Markus Geltl* EU:C:2012:397, para 23(2).

what is to be regarded as “precise” information as an assumption of existence of “inside” information.²⁰ That is, when information on change of the Chairman of the Board of Directors became “precise” and thus suitable for disclosure as financially relevant. The EU Court of Justice emphasized that disregarding of existing and expected intermediate steps in procedure as precise ones, which should lead to a certain future event, would remove the obligation to disclose that information, even if it were quite specific and even though the other elements making up inside information were also present.²¹ In such a situation, there is a risk to endanger the objectives of the Directive on market abuse and to give an advantage to one group of investors vis-à-vis other investors.²² It is hereby confirmed that intermediate steps in certain procedure within the company may have the meaning of precise obligation,²³ presuming the obligation of their disclosure on a market due to equality of all capital market stakeholders.

As regarding the degree of probability of circumstances coming into existence, on which the information should indicate in order to be regarded as precise one, the EU Court of Justice established that it concerns the future circumstances from which, based on the circumstances of entire case, arises that there is a realistic prospect that they will come into existence not depending to what extent would these circumstances affect the prices of the financial instruments on the capital market.²⁴

It is concluded that company obligation to disclose the information on changes in company management does not occur only after the completion of

²⁰ *Markus Geltl* EU:C:2012:397, para 26.

²¹ *Markus Geltl* EU:C:2012:397, para 35.

²² *Markus Geltl* EU:C:2012:397, para 36.

²³ *Markus Geltl* EU:C:2012:397, paras 38. and 40.

²⁴ *Markus Geltl* EU:C:2012:397, para 56.

procedure, which led to the change, but, due to protection of company shareholders and capital market stakeholders, occurs as soon as certain precise information comes to existence that could significantly affect the prices of the financial instruments the company has issued. By extensive interpretation of the aforementioned provisions of the Directive on market abuse, the EU Court of Justice aimed at extending the circle of cases in which the investors are protected, thus contributing to preservation of financial market integrity.

2.2. Termination of a share purchase contract in case of inaccurate information disclosed in the company prospectus—potential consequences for principle of maintenance of company capital and principle of equal treatment of company shareholders

In case *Alfred Hirmann v Immofinanz AG*²⁵ it concerned the preliminary ruling from the Vienna Commercial Court pursuant to dispute between shareholders and public limited liability company. It concerned the civil law protection of shareholders in case of share purchase based on inaccurate information disclosed in prospectus. Namely, in proper case, Alfred Hirmann purchased shares from Immofinanz, a public limited liability company, for the sum of EUR 10 013.75 by virtue of Aviso Zeta AG on the secondary market.²⁶ The Aviso Zeta AG became the custodian of Alfred Hirmann's shares. Alfred Hirmann brought an action against Immofinanz claiming that his shares were purchased by virtue of Aviso Zeta daughter-companies, being the managing company in relation to Immofinanz, aiming at market manipulation.²⁷

²⁵ *Alfred Hirmann v Immofinanz AG*, C-174/12, EU:C:2013:856. Hereinafter as *Hirmann*, with citation of ECLI and appropriate paragraph.

²⁶ *Hirmann* EU:C:2013:856, para 16.

²⁷ *Hirmann* EU:C:2013:856, para 17.

Hirrmann claimed that it was mentioned in prospectus that the purchase represents the safe and risk free investment; however, it turned out that these information were incomplete, inaccurate and misleading, due to which the prosecution was made against the former members of the Immofinanz Board of Directors.²⁸ In these circumstances, Alfred Hirrmann brought an action due to termination of share purchase contract and reimbursement. He asked for reimbursement in amount equal to the initial share price, with belonging interests, in exchange for the return of the shares to Immofinanz.²⁹ According to the Immofinanz opinion, such requirement would represent the breach of principles of EU law and national law on maintenance of company equity and equal treatment of company shareholders.³⁰ Several question were referred to the EU Court of Justice on interpretation of provisions of national law, which are a result of implementation of Directive on Transparency,³¹ on prospectus³² and on market abuse³³ in relation to the rules on maintenance of equity and prohibition of acquiring own shares from so called Second Council Directive.³⁴ Namely, three directives and harmonized national law assume the company liability for breaching the rules on providing the information to investors;

²⁸ *Hirrmann* EU:C:2013:856, para 18.

²⁹ *Hirrmann* EU:C:2013:856, para 19.

³⁰ *Hirrmann* EU:C:2013:856, para 20.

³¹ Directive 2004/109/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market, amending Directive 2001/34/EC, OJ L 390, 2004, p. 38.

³² Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and amending Directive 2001/34/EC, OJ L 345, 2003, p. 64.

³³ Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on insider dealing and market manipulation (market abuse), OJ L 96, 2003, p. 16

³⁴ Second Council Directive 77/91/EEC of 13 December 1976 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 58 of the Treaty, in respect of the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital, with a view to making such safeguards equivalent (OJ L 26, 1977., p.1), amended by Council Directive 92/101/EEC of 23 November 1992, OJ L 347, 1992, p. 64.

however, the question is whether it is compatible with another source of the European company law, the Second Council Directive. In this case, it is basically discussed on compatibility of the European company law source and capital market law, which in the same legal situation provide *prima facie* contrary solutions. In that sense, the question is whether certain provisions of the Second Council Directive should be interpreted in a way to exclude the rules of national law, which in case of company liability, assume a possibility of refunding the purchase price and redeeming the shares.³⁵ The question asked before the EU Court of Justice was whether the company in sense of the Second Council Directive could be liable by net assets as well and whether could be liable under the threat to become insolvent.³⁶ The question arose regarding the interpretation of the rules on safeguard measures, in the sense of whether the latter excludes the rules of national law allowing for retroactive termination of share purchase contract in a way that only *ex nunc* termination is possible.³⁷ Finally, whether rules of the Second Council Directive and Directive on safeguards³⁸ should be interpreted in a way that company liability is limited to the share value, i.e. to the market share value in time of bringing the action, not in time of share purchase, which can lead to a fact that a shareholder would obtain a less amount than the amount he paid.³⁹ The EU Court of Justice confirmed that objective of the Second Council Directive is to

³⁵ *Hirman* EU:C:2013:856, para 22.

³⁶ The Court considered that question as hypothetical and thus gave no answer. *Hirman* EU:C:2013:856, para 46-48.

³⁷ *Hirman* EU:C:2013:856, para 21(4).

³⁸ Directive 2009/101/EC of the European Parliament and Council of 16 September 2009 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and third parties, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 48 of the Treaty, with a view to making such safeguards equivalent (OJ L 258, 1.10.2009.).

³⁹ *Hirman* EU:C:2013:856, para 21(5).

maintain the equity and equal treatment of shareholders.⁴⁰ The provisions of Second Council Directive provide for establishing of only internal legal relations between the company and its shareholders, arising from the company's internal acts.⁴¹ It follows that the aforementioned provisions cannot exclude the provisions of national legislation on company liability for providing inaccurate information and consequential obligation of refunding the price to the purchaser equal to purchase price and redeeming the shares.⁴² The company liability to investor, being at the same time the shareholder, due to unlawful behaviour prior to or at the moment of concluding the contract, does not arise from the company internal acts and is not a result of internal relations, but arises from the share purchase contract.⁴³ Thus a duality nature of relations between the same persons and same company has been established. According to such interpretation of relations within the corporate ownership, the EU Court of Justice established not only that there is a relation between a shareholder—company and investor—company, but there is a difference in a form of company liability for damage.⁴⁴ The EU Court of Justice settled a disputable issue on complying with the principle of equal treatment of company shareholders. A shareholder who have suffered loss as a result of a company's wrongful conduct occurring prior to or at the time of purchase of that company's shares is not in a situation which is identical to that of a

⁴⁰ Refer to recital 4 of the Second Council Directive.

⁴¹ *Hirrmann* EU:C:2013:856, para 27.

⁴² *Hirrmann* EU:C:2013:856, para 28.

⁴³ *Hirrmann* EU:C:2013:856, para 29.

⁴⁴ In actual case it concerns, according to the Court's opinion, the contractual liability for damage. The latter should be differed from liability due to a breach of statute provisions, articles of association, as well as various internal company regulations, as then it would concern the non-contractual liability for damage. A possibility of existence of pre-contractual liability (*culpa in contrahendo*) should be added to the Court's opinion on a contract as the basis of liability. Namely, the Court itself refers to incorrect treatment “*prior* or at the time of purchase (...)”, which could indicate that it could concern the breach of obligation regarding transparency in negotiations.

shareholder whose legal situation has not been affected by that wrongful conduct.⁴⁵ From the principle of equal treatment of company shareholders in equal situations⁴⁶ *a contrario* arises that in unequal situations, the shareholders should be unequally treated. Precisely due to such situations, there is an exception on company's right to acquire its own shares "where it is under a legal obligation to do so."⁴⁷ According to the EU Court's of Justice opinion, since such situation is not subject to the repayment of capital to the company shareholder, but compensation to the purchaser/investor/buyer of shares who suffered loss as a result of a company's wrongful conduct, no implementation of the Second Council Directive's rule on prohibition of repaying the capital to the company shareholder nor rule on prohibition of acquiring own shares is ought to be carried out.⁴⁸

Provisions of all three directives⁴⁹ prescribe that Member States are obliged to ensure that, *pursuant to provisions of national law* (emphasized by authors), appropriate administrative measures can be taken or administrative sanctions be imposed against the persons responsible, where the provisions adopted in the implementation of these three directives have not been complied with. Member States shall ensure that those measures are effective, proportionate and dissuasive. The Court of Justice stated it is true that, unlike the Directive on Prospectus, other two directives do not expressly refer to the civil liability regimes.⁵⁰ In the absence of European rules on award of damages

⁴⁵ *Hirman* EU:C:2013:856, para 30.

⁴⁶ Refer to Article 42 of the Second Council Directive. Refer to judgement in case *Audiolux SA and Others v Groupe Bruxelles Lambert SA and Others and Bertlesmann AG and Others*, C-101/08, EU:C:2009:626, paras 37-42.

⁴⁷ *Hirman* EU:C:2013:856, para 31.

⁴⁸ *Hirman* EU:C:2013:856, para 32.

⁴⁹ Refer to Article 25(1) Directive on Prospectus, Article 28(1) Directive on Transparency and Article 14(1) Directive on Market Abuse.

⁵⁰ *Hirman* EU:C:2013:856, para 40.

and the possibility of an award of punitive damages,⁵¹ the system of rules on range of liabilities for damage shall be established by provisions of national law of each Member State, provided that the principles of equivalence and effectiveness are observed. The EU Court of Justice emphasized that “Member States have a wide discretion in the choice of penalties to be applied in cases of breach by issuing companies of their obligations under those three directives”⁵² and it is for the Member States to choose a civil measure to provide compensation.⁵³ In this case, the Court has ruled that civil liability regime assumed as a result of breaching the rule on informing the investor, in this case represents an appropriate measure.⁵⁴

The last questions concerned the possibility for termination of a share purchase contract to have a retroactive (*ex tunc*) effect and what would be the consequences for company itself and for the scope of its liability. Namely, according to *Immofinanz*, the retroactive termination of contract and repayment of original investment could lead to the company nullity.⁵⁵ However, the EU Court of Justice, as referring to the list of grounds of nullity on one side and provisions on termination of contract and repayment of paid up capital on the other side, rejects such opinion. Accordingly, the question is whether the liability for repayment of investment, in case of contract termination, is a subject to the price paid up prior to (*ex tunc* termination effect) or at the time of claim bringing (*ex nunc*).

⁵¹ In common law system *punitive (exemplary) damages* are considered to be a compensation which is imposed by the court to deter malicious conduct in the future. It is a „form of punishment to the wrongdoer.“ According to Gifis, Steven H., *Law Dictionary*, Sixth Edition, New York, 2010.

⁵² *Hirrmann* EU:C:2013:856, para 41.

⁵³ *Hirrmann* EU:C:2013:856, para 42.

⁵⁴ *Hirrmann* EU:C:2013:856, para 43.

⁵⁵ Refer to the *Sharpston's* Opinion of the Advocate General of 12 September 2013, para 90.

The EU Court of Justice, as referring to its opinion on Member States' discretion regarding the application of civil liability regime, concluded that "it is clear that the choice between a civil liability regime which provides for restitution to the purchaser of a sum equivalent to the share purchase price, together with interest, and a regime which restricts that liability to payment of the share price at the time when the application for compensation is brought is a matter which falls *within the competence of the Member States* (emphasized by authors)."⁵⁶ The EU Court of Justice answered that provisions of the Second Council Directive should be interpreted as meaning that the liability established by the national legislation at issue in the main proceedings is not necessarily restricted to the value of its shares, calculated according to the price of those shares at the time when the claim is brought.⁵⁷

EU has no unique arrangement of consequences of contract termination. The question is how to avoid the legal uncertainty regarding the consequences of contract termination, especially significant in dealing with securities, having in mind a possible cross-border feature of legal activity? Possible answer lies in establishing the applicable law for contract, by which the consequences of contract termination would be evaluated. In this way, each party, by taking into account the consequences of contract termination as per applicable law, takes over the risk of share price fluctuation.⁵⁸ The range of

⁵⁶ *Hirmann* EU:C:2013:856, para 69.

⁵⁷ *Hirmann* EU:C:2013:856, para 70.

⁵⁸ In case the applicable law refers to *ex tunc* effect, i.e. liability to return to the state as it was at the time of contract concluding, the purchaser would be entitled to originally price paid, while the seller would have to take back his own shares. However, in case the applicable law refers to *ex nunc* effect, i.e. liability to return to the state as it was at the time of claiming for the contract termination, the purchaser would be entitled to a refund in amount at the time of bringing up the claim, while the seller would take back his own shares. The risk of price fluctuation, i.e. rise or fall is in fact taken over by each party, which is in accordance with the principle of coordination in obligations. In the first case, if original price is lower than the current one, the risk is on the purchaser, while in the second case, the risk is on the seller.

liability in fact depends on changes in share price. Whatever law is applied, the parties mutually take over the risk to pay more, i.e. to get less than they would get if some other law has been applied, which relates different effects with the refund. Accordingly, it is quite hard to achieve a complete legal certainty.

3. Tendencies regarding the affirmation of the principle of transparency in the EU and Republic of Croatia

3.1. Revision of the Transparency Directive

Directive 2013/50/EU of the European Parliament and of the Council was adopted in October 2013, whereby the Transparency Directive, Directive on Prospectus and Directive laying down detailed rules for the implementation of Transparency Directive have been amended.⁵⁹ The revision main intention refers to reduction of administrative burden that small and medium-sized issuers are faced with when entering the capital market.⁶⁰ Besides, there is a need to improve the existing transparency system, particularly with respect to the disclosure of corporate ownership.⁶¹ It was perceived that existing requirements to publish interim management statements and quarterly financial reports represent an important administrative burden exerting the pressure on corporate ownership in a way that the latter, anxious to present as better short-term results as possible, neglect long-term investments, which

⁵⁹ Directive 2013/50/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Directive 2004/109/EC of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market, Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and Commission Directive 2007/14/EC laying down detailed rules for the implementation of certain provisions of Directive 2004/109/EC (Text with EEA relevance), OJ L 294, p. 13. Hereinafter as the Revision Directive.

⁶⁰ Refer to recital 4 of Revision Directive.

⁶¹ Refer to recital 2 of Revision Directive.

are relevant for serious investors.⁶² The existing EU legal framework promotes as much and better results as possible in a short time period as opposite to a long-term business planning. Annual and half-yearly financial reports are thus evaluated as sufficient requirement regarding the issuers' transparency,⁶³ along with potential exceptions if there is a need for additional reports in specific sectors such as financial institutions.⁶⁴

Innovation on capital market has created heterogeneous financial instruments not being covered by rules on transparency from the Transparency Directive, thus there is a need to redefine the term of financial instrument in a way to cover all the instruments with similar economic effect as given by shareholding or right to acquire shares.⁶⁵ The economic effect of instrument is hereby emphasized, rather than type or name. It is related as

⁶² Refer to recital 4 of Revision Directive. Refer to Article 1 paragraph 2(b), section 2 of Revision Directive.

⁶³ Recital 5 of Revision Directive. Article 1 paragraph 2(a) of Revision Directive stipulates: "The home Member State may make an issuer subject to requirements more stringent than those laid down in this Directive, except that it may not require issuers to publish periodic financial information on a more frequent basis than the annual financial reports referred to in Article 4 and the half-yearly financial reports referred to in Article 5". Article 1 paragraph 3(a) of Revision Directive stipulates: "The issuer shall make public its annual financial report at the latest four months after the end of each financial year and shall ensure that it remains publicly available for at least 10 years." The issuer of shares or debt securities shall make public a half-yearly financial report covering the first six months of the financial year as soon as possible after the end of the relevant period, but at the latest three months thereafter. The issuer shall ensure that the half-yearly financial report remains available to the public for at least 10 years."

⁶⁴ Pursuant to Article 1 paragraph 2(b), the exemption is valid under condition that publishing of additional periodic financial information does not constitute a disproportionate financial burden in the Member State concerned, in particular for the small and medium-sized issuers concerned and that the content of the additional periodic financial information required is proportionate to the factors that contribute to investment decisions by the investors in the Member State concerned." On availability of the company financial reports based on research carried out on a sample of 167 companies, refer to Horak Hana; Dumančić, Kosjenka, Enhancement of shareholder's rights and shareholder's right to information, *Pravni vjesnik*, 27:3-4/2011.

⁶⁵ E.g. derivative securities. Although the existing Directive assumes thresholds for shareholders to be reached in order to create the notification liability, they are related to stocks, while other financial instruments having *de facto* the same economic effect are not comprised by this liability. Acquiring of such instruments may lead to acquiring of secret impact in the company, which may lead not only to market abuse but to market mistrust in company. In order to prevent that, the Revision Directive requires the holders of other rights, which can have a certain economic impact in company, to make visible the holding of larger number of such instruments in companies with effect equal to holding the shareholder rights. Thus the corporate ownership seems to be more transparent. Refer to Article 1 paragraph 9(a) of Revision Directive.

well to the rules regarding the notification of major holdings of voting rights.⁶⁶ It should be added that Revision Directive in that sense is not a “directive of the maximum harmonization”, as Member States are, precisely due to appreciation of differences in the corporate ownership whose securities are admitted to trading on regulated markets, are enabled to prescribe even lower (i.e. stricter) notification thresholds.

It should emphasize that a unique European Electronic Access Point⁶⁷ is under development, which should facilitate the access to information. The existing national storage of information on companies does not provide for easy and simple search of information on companies at EU level. Such lack of networking and interoperability of officially appointed national storages of information, as well as court registers, has been a significant problem for a long time not just for the freedom of capital movement, but for the freedom of establishment as well, since the cross-border taking up of business activities is related to multiplication of information in various national registers, in different languages, pursuant to various national register laws, as the latter is still under competence of Member States themselves. A development of networked storage with unique access to information at EU level would contribute to better availability of relevant information, as well as to larger transparency and legal certainty of cross-border business activities.

⁶⁶ Refer to recital 11-12 of Revision Directive. Refer to Article 1 paragraph 9-10 of Revision Directive. The Revision Directive aims at harmonizing the rules on major holdings of voting rights in a way to sum up not only rights arising from the classic instruments such as stocks, but, precisely due to a fact that other instruments may have a significant economic impact on company as well, to sum them up with holdings of other financial instruments with economic effect. In that way, potential abuses could be prevented, including the title holders who enjoyed the “immunity” from implementing the rules of Transparency Directive.

⁶⁷ *European Electronic Access Point*. Refer to recital 15 of Revision Directive. Pursuant to Article 21a of Revision Directive, it would concern a web portal that should be developed by 1 January 2018 and would connect national officially appointed storages of information. It would consist of national storage and web portal and Member States are obliged to ensure the access to central databases via European Electronic Access Point.

The news referred to the Revision Directive concerns the redefinition of term “issuer” of securities. New term includes issuers of non-listed securities represented by depository receipts admitted to trading on a regulated market.⁶⁸ Definition of issuer is extended to natural persons, since in some Member States issuers of securities admitted to trading on a regulated market can be natural persons.⁶⁹

As the EU capital market is open to securities of issuers from the third, non—EU States, it is required to define “the home Member State.”⁷⁰ The Revision Directive decided that it is to be the Member State chosen by the issuer from amongst the Member States where its securities are admitted to trading on a regulated market.⁷¹ In order to prevent the situation in which the issuer did not choose the “home Member State” in order to avoid being supervised by any competent authority in the Union, the European Commission prescribed special rules under Revision Directive. In case the issuer does not choose the “home Member State” within the period of three

⁶⁸ Refer to recital 18 of Revision Directive. Refer to Article 1 paragraph 1(a)(i) of Revision Directive.

⁶⁹ Refer to recital 18 of Revision Directive. Article 1 paragraph 1(a)(i) of Revision Directive stipulates that term “issuer” presumes natural or legal person of private or public law, including the state, whose securities are admitted to trading on a regulated market.

⁷⁰ In English *home state*.

⁷¹ Recital 20 of Revision Directive. Refer to Article 1 paragraph 1(a)(ii) of Revision Directive. It should be mentioned that it concerns debt securities the denomination per unit of which is less than EUR 1 000 or of shares. In case it concerns the issuer of debt securities the denomination per unit of which is EUR 1 000 or more, the issuer’s choice of a home Member State is valid for three years. However, where an issuer’s securities are no longer admitted to trading on the regulated market in the issuer’s “home Member State”, such issuer should be able to choose one of its host Member States or the Member State where it has its registered office as its new “home Member State” before the expiration of the three-year period (Article 1 paragraph 1(ii) of Revision Directive). The same possibility of choosing a new home Member State would also apply to a third-country issuer of debt securities the denomination per unit of which is less than EUR 1 000 or of shares whose securities are no longer admitted to trading on the regulated market in the issuer’s “home Member State” but remain admitted to trading in one or more host Member States. The issuer shall disclose the notification on chosen “home Member State” to the competent authority of the Member State where it has its registered office, where applicable, to the competent authority of the “home Member State” and to the competent authorities of all host Member States where his securities are admitted to trading on the regulated market (Article 1 paragraph 1(iv) of Revision Directive).

months, the “home Member State” should be the Member State where the issuer’s securities are admitted to trading on a regulated market. Where the securities are admitted to trading on a regulated market in more than one Member State, all those Member States will be “home Member States” until the issuer chooses a single “home Member State”.⁷² Such approach is efficient as it “forces” the issuer to choose a single state. Until the issuer chooses the Member State, he is subject to simultaneous supervision of competent authorities from all Member States where the issuer’s securities are admitted to trading on a regulated market. Notification of selection of the “home Member State”, regulated by Directive 2007/14/EC, is also amended in order to comply with the aforementioned.⁷³ Since it was established that provisions on transparency in some directives overlap and thus represent unnecessary burden for issuers, they have been abandoned.⁷⁴

Since information technology in fulfilling the principle of transparency of company information has been recognized as more and more significant, the Revision Directive prescribed that from 1 January 2020, the preparation of annual financial reports in a single electronic reporting format should be mandatory.⁷⁵ A uniform reporting will contribute to simplified reporting and easier comparison of reports than it was until now.

⁷² Recital 20 of Revision Directive. Article 1 paragraph 1(iv) of Revision Directive.

⁷³ Refer to recital 23 of Revision Directive.

⁷⁴ In that way, the provisions on transparency requirements regarding the issuance of new loans have been abandoned from the Transparency Directive, as they partially overlap with requirements from Directive on Market Abuse. The requirement related to disclosure of information on changes of articles of association to the competent authorities of the “home Member State” has been abandoned as well, as it overlaps with similar requirement from Directive on Shareholders’ Protection.

⁷⁵ Recital 26 of Revision Directive.

It should be mentioned that there is a liability for major companies to disclose the information on payments to governments on account of exploitation of natural resources, e.g. timber.⁷⁶

3.2. The Court Register Act Amendment—further harmonization of Croatian law with European *acquis*

The Act on Amendments to the Court Register Act was enacted in December 2013.⁷⁷ Although amendment includes a large number of novelties,⁷⁸ for the purpose of this paper, the authors will refer to those representing the further step in harmonization of Croatian register law with transparency requirements.^{79, 80} Since some of the aforementioned directives

⁷⁶ So called *country-by-country reporting*—CBCR. Pursuant to Article 1 paragraph 5 of Revision Directive, the liability comprises all companies which securities are admitted to trading on the regulated EU market, even in case they are not registered in the European Economic Area, as well as those established in third countries.

⁷⁷ Act on Amendments to the Court Register Act (Official Gazette, No. 148/13). Court Register Act (Official Gazette, consolidated text, No. 1/95, 57/96, 1/98, 30/99, 45/99, 54/05, 40/07, 91/10, 90/11, 148/13, 93/14). Hereinafter as: CRA.

⁷⁸ It should be mentioned that procedure of removing the entity without liquidation *ex officio* has been regulated in cases when economic entities do not fulfil their basic legal obligations, that is, they did not disclose their annual financial reports for three years in a row when the liability of their disclosure is stipulated by law (Article 70 of CRA), a general quotation of group of activities has been introduced due to simplification of registering the activity subject (Article 51 paragraph 1 of CRA), extension of scope of jurisdiction of court advisor (Article 12 paragraph 5 of CRA), introduction of authorized register officers institute (Article 12 of CRA), introduction of solutions for court handling in situation when after the entity has been removed, it was established that the latter had assets that should be divided (Article 70 paragraph 17 of CRA), the role of electronic applications has been extended (Article 39 of CRA).

⁷⁹ In July 2014, the Croatian Court Register Act was amended again, *inter alia*, due to implementation of Directive 2012/17/EU of the European Parliament and of the Council of 13 June 2012 on amending Council Directive 89/666/EEC and Directives 2005/56/EC and 2009/101/EC of the European Parliament and of the Council as regards the interconnection of central, commercial and companies registers (OJ L 156, 16. 6. 2012, p. 1). Since the subject of connecting the national storages of information on companies represents separate area of the European Company Law, the latter exceeds the frames of this paper.

⁸⁰ Article 1a of CRA. It concerns the Eleventh Council Directive 89/666/EEC of 21 December 1989 concerning disclosure requirements in respect of branches opened in a Member State by certain types of company governed by the law of another State (OJ L 395, 30.12.1989), Directive 2009/101/EZ of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and third parties, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 48 of the Treaty, with a view to making such safeguards equivalent (OJ L 258, 1.10.2009.), Directive 2012/30/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 54 of the Treaty on the Functioning of the European Union, in respect of the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital, with a view to making such safeguards equivalent (OJ L 315, 14.

were subject to interpretation in *supra* mentioned Court judgements, binding the Republic of Croatia as well, the importance of their implementation and subsequent regular enforcement is thereby even larger. There was a harmonization of provisions of CRA with provisions of the Croatian Company Act⁸¹ as regarding the cross-border merging and joining,⁸² in order to fully harmonize the Croatian register law with EU law. Furthermore, a procedure of registering the *Societas Cooperativa Europea* (SCE) into court register has been regulated, whereby the legislative process of setting up the aforementioned company into the Croatian company law has been encircled.⁸³

As regarding the cross-border merging and joining, the appropriate enforcement of provisions of Company Act on national mergers has been prescribed.⁸⁴ The novelty is that the procedure of merging is regulated in case the taking over company, i.e. merged company is registered in the Republic of Croatia. In case of merger of the Croatian company, the register court of the merged company seat, therefore, the Croatian court, supervises all the actions⁸⁵ in that procedure carried out by the national merged company. The CRA thereby determined the international competence of Croatian courts in

11. 2012.) and Council Directive 2013/24/EU of 13 May 2013 adapting certain directives in the field of company law, by reason of the accession of the Republic of Croatia (OJ L 158, 10. 6. 2013.).

⁸¹ Company Act (Official Gazette, No. 111/93, 34/99, 121/99 — authoritative interpretation, 52/00 — Decision of the Republic of Croatia Constitutional Court, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 152/11 — consolidated text, 111/12, 68/13). Hereinafter as: CA.

⁸² It concerns provisions of Article 549. a to 549. k. of CA, enforced on a day of entering of the Republic of Croatia to the EU.

⁸³ On European cooperative society refer to Horak, Hana; Dumančić, Kosjenka; Pecotić Kaufman, Jasminka, *Introduction into European...*, *op. cit.*, (note 5), p. 203-244.

⁸⁴ Article 549. i and Article 549. j of CA.

⁸⁵ Pursuant to Article 74 a, paragraph 2 of CRA, the national court supervises: 1. that joint merger plan is at least a month prior to the convening of the general meeting submitted to the court register and regularly published, unless it has been available on the company web page for the whole time, 2. that application for merger registration was submitted by the management board, i.e. executive directors of merged company with required identifications (general meeting report with decision on approving the merger and evidence that procedures of court interrogation referred to the ratio of share exchange or business shares, additional cash payments and special rights of shareholders or company members are in progress).

merger issues. Since according to the general rules of international civil procedural law, the national court enforces the national procedural law (*lex fori*), it is clear why provisions of the Croatian law, valid for registration of “national mergers”, are applied to the merger procedure. After completing all the actions required for registration, the merger is registered with the entry that it will be enforced only after fulfilling the conditions prescribed by the state law applicable for taking over company and information on authority competent for taking over company.⁸⁶ If this provision is observed more closely, it can be concluded that it concerns the exemption in the international civil procedural law. The effect of valid registration of merger depends on cumulative fulfilment of assumptions according to the law applicable for merged company and taking over company. It means that national court does not act exclusively based on the national procedural law, but legal effects of national registration procedure are determined by foreign procedural law as well. It is a deviation from classic principle *lex fori* and principle *leges fororum* is applied. It concerns Article 74 a paragraph 7⁸⁷ presuming that registration of merger should be primarily made abroad and then such registration is entered by national court in a form of entry. The merger registration is disclosed in public.⁸⁸

⁸⁶ Article 74., a paragraph 3 of CRA.

⁸⁷ Article 74., a paragraph 7 of CRA prescribes: “Once the register court receives the notification from the competent authority in the state where taking over company is registered in that legal consequences of merger commenced, it shall, without delay and *ex officio*, enter the entry into register on the day the merger has been registered and at which competent authority of taking over company seat (...).”

⁸⁸ Article 74. a, paragraph 4 of CRA, in disclosure of merger registration, the register court shall indicate: that procedures of court interrogation referred to the *ratio* of share exchange or business shares, additional cash payments and special rights of shareholders or company members are in progress, that merger will be valid only when conditions prescribed by the law of taking over company state are fulfilled. Pursuant to Article 74 a, paragraph 5 of CRA, a disclosure of merger registration is deemed as confirmation that all required actions in the procedure of merging the company registered in the Republic of Croatia were carried out in accurate and complete manner. This confirmation, pursuant to Article 74 a, paragraph 6 of CRA, shall be submitted by

The situation is different when it concerns the registration of cross-border merger when taking over company is registered in the Republic of Croatia. The register court of the national taking over company seat supervises the merger procedure.⁸⁹ Once the merger is registered,⁹⁰ the national register court shall *ex offio* inform the competent authority on merger registration along with requirement to obtain the set of identifications of merged company.⁹¹ It comes from the aforementioned that merger registration, in case of taking over company being the Croatian company, is carried out when all assumptions according to the Croatian law are fulfilled, which complies with the aforementioned rules on connecting the legal effects of registration with law applicable for taking over company.

As regarding the cross-border merger, Article 74 c of CRA only prescribes that application for registration of newly established company is submitted jointly by competent authorities of merged companies, thus it can be concluded that for other issues the provisions of Company Act on cross-border merger are in force.

A need to harmonize the Croatian register law with EU law is visible in rules on the *Societas Cooperativa Europea* (SCE).⁹² The novelty brought by CRA amendments is that now it is explicitly prescribed to enter the SCE into

merged company to the competent authority in the state of taking over company seat within the period of 6 months.

⁸⁹ Article 74. b of CRA. It should be taken into consideration that companies participating in merger have adopted the joint merger plan and that issues on employees' codetermination have been regulated.

⁹⁰ Pursuant to Article 74. b., paragraph 2 of CRA, the application for merger registration is submitted by the management board, i.e. executive directors and Chairman of the Supervisory Board, if applicable. Pursuant to Article 74, paragraph 3 of CRA, the application shall be accompanied by: 1. joint merger plan, certificates of competent authority in the state of merging company seat, general meeting report with decision of approving the merger, merger report with employees' report if submitted by employees or their representatives and excerpt or certificate of competent authority on company, legal form and number of registration.

⁹¹ Article 74. b of CRA.

⁹² *Societas Cooperativa Europea* Act (SCE)(Official Gazette, No. 63/2008). Hereinafter as SCE Act.

register, earlier introduced by Act on SCE. Although seems as technical amendment, it is a significant amendment. If existing provisions are interpreted literally, then the rules on registration effect or liabilities of disclosing various information would be applicable only for “subjects to registration”, as indicated in CRA. The SCE was not among them, thus in practice it could be disputable whether all these provisions, related tightly to certain subject to registration, are related to it as well. Therefore, the explicit quotation of SCE on the list means that all provisions related to other subjects to registration are related to it as well. It should be mentioned that certain amendments were made regarding the prescription of information content which is entered into the court register for SCE.^{93,94}

Amendments to CRA of December 2013 are example of how one Member State, after entering the EU, should harmonize its own legislation with European *acquis*. By gradual harmonization of national register law, the Republic of Croatia provides for public availability of information on a line of new and unknown companies of the European law. The Republic of Croatia and surrounding states are traditionally connected with strong economic connections, thus the cross-border activity of the Croatian companies in neighbouring states is quite intense. The term “Croatian companies” now means companies of the European legal provenance. In that sense, the rules of register law on merging and joining have special role. If considered that their enforcement is not explicitly limited only to cross-border status changes

⁹³ Article 35. b of CRA.

⁹⁴ It concerns the general information from Article 24 of CRA (“information entered into the register”), name and surname, place of residence, PIN of cooperative society’s manager, if any, responsibilities of cooperative society’s members, date of founding meeting and decision on adopting the society’s regulations, modification of information, in case of change of seat in the Republic of Croatia the former company, former seat, name of register in which the society was registered and former registration number, intended change of seat into another Member State and appropriate function for members of management board.

of European prefix, they are relevant for cross-border activities in neighbouring states as well. In that way, the harmonized rules of national law intermediate between the European *acquis* in register issues and national standards of non-Member States. The Republic of Croatia experience may be useful for neighbouring states in their path to entering EU.⁹⁵

4. Conclusion

The principle of data transparency has been recognized as one of the basic EU instruments in establishment of integrity of capital market. Affirmation of the principle of transparency contributes to establishment of investor's confidence into capital market and thus affects the confidence of investors and other stakeholders on the capital market. It is required to establish the balance between the investor's protection and protection of confidential information. The EU Court of Justice practice, represented in this paper, is moving in this direction. In case *Markus Geltl v Daimler AG*, the Court concluded that company obligation to disclose the information on changes in company management does not occur only after the completion of procedure, which led to the change, but, due to protection of company shareholders and capital market stakeholders, occurs as soon as certain precise information comes to existence that could significantly affect the prices of the financial instruments the company has issued. In case *Hirmann*, two basic principles are

⁹⁵ Empirical research carried out to prove the thesis that implementation of Transparency Directive and Directive on market abuse caused an increase of liquidity on capital markets indicate that Member States, having efficient law enforcement prior to implementation of these two directives, have the higher level of liquidity after that moment as well. The reason lies in a fact that states, which are efficient in law enforcement, remain as such after implementing these two directives as well. The states that were less efficient in the past (due to lack of funds, slow bureaucracy, political pressures, etc.) regarding the law enforcement, indicate lower efficiency even after implementation of these two directives. Such results in fact indicate that after harmonization the legal orders do not only converge but become more and more distant. On this economic analysis of implementation effects of the aforementioned directives, refer to Christensen, *op. cit.* (note 6), p. 6, and Appendix B, table 4 of the same paper.

confronted—principle of transparency in sense of disclosing complete and accurate information on company shares aiming at protection of investors, integrity and confidence into capital market and principle of maintenance of company equity, prohibition of acquiring own shares and equal treatment of shareholders as basic principles of the company laws. It concerns the judgement in which the EU Court of Justice basically discussed on interpretations of harmonizing provisions of the European law and their interrelation. In the aforementioned judgement, it was discussed on effects of termination, i.e. whether it concerns the *ex tunc* or *ex nunc* and as regarding the principle of maintenance of company equity, the scope of issuer's liability. Accordingly, the civil-law issue of time dimension of termination occurred in a context of interpretation of rule on maintenance of equity. The aforementioned judgements are example of connecting and joint interpretation of basic postulates of private law aiming at protection of investor, company and capital market. As regarding the EU secondary legislation in the field of affirmation of principle of transparency, two tendencies clearly stand out: simplification of requirement for information disclosure at content and technical plan and emphasized importance of affirmation of principle of transparency in the field of socially responsible management. The intention to maintain the integrity of capital market is the one that connects them. In such interdisciplinary environment, there are changes in the Member States' national law. Within the following period, the RC will have to implement a revised Transparency Directive. By amendments to the CRA of December, the RC continues with harmonization with European *acquis*. According to amended provisions on cross-border merger and joining, the CRA has been harmonized with provision of the CA, thus creating a legal

framework of cross-border business activities. By entering the SCE into the list of registered entities, the CRA contributed as *lex specialis* of the company register law to removal of potential dilemmas regarding the liabilities arising for company based on the rule on transparency. The RC experience in implementing the European rules on transparency may be useful for countries which are joining the Eurointegration process due to closeness of legal tradition.

ЧАСТЬ III. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЁНЫХ

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

ЕЛИЗАВЕТА АРАБЕЙ*

Аннотация. В настоящей статье автор анализирует внешнеполитическую компетенцию и полномочия институтов Европейского Союза в сфере заключения международных договоров и соглашений, а также участия в международных и межправительственных организациях по вопросам защиты прав потребителей.

В статье рассматриваются основные положения международных договоров и соглашений, включающих положения о защите прав потребителей, в том числе и Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским Союзом 1994 года.

Автором также раскрыты вопросы участия ЕС в специализированных международных организациях по защите прав потребителей.

* Арабей Елизавета Андреевна, аспирантка кафедры права Европейского Союза, Московского Государственного Юридического Университета им. О. Е. Кутафина. E-mail: liza@opravo.ru.

Ключевые слова: защита прав потребителей, Европейский Союз, международные договоры, соглашения, соглашение о партнерстве и сотрудничестве.

**FOREIGN POLICY COMPETENCE OF EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF CONSUMER
PROTECTION.**

ELISAVETA ARABEY*

Abstract. In this article the author analyzes the foreign policy competence and authority of institutions of the European Union in the field of international treaties and agreements, as well as participation in international and intergovernmental organizations on the issues of consumer protection.

The article deals with the basic provisions of international treaties and agreements, including provisions for the protection of consumers' rights, including the Agreement on Partnership and Cooperation between Russian Federation and European Union in 1994.

The author also discloses the participation of European Union in the specialized international organizations for the protection of consumers' rights.

Key words: consumer protection, European Union, international treaties and agreements, the agreement on partnership and cooperation

* Postgraduate student at the chair of European Union law of the Kutafin Moscow State Law University. E-mail: liza@opravo.ru.

С момента вступления в силу Лиссабонского договора 1 декабря 2009 г.¹ Европейский Союз стал правосубъектным и был наделен в статье 47 Договора о Европейском Союзе (далее — ДЕС) полномочиями по заключению международных договоров.

В соответствии с доктриной параллелизма внутренней и внешней компетенции Европейского Союза, сформулированной Судом Европейского Союза еще в 1970-е годы², к компетенции Европейского Союза отнесено *заключение международных соглашений* по вопросам, вытекающим из его внутривнутриполитической компетенции.

Статья 4 ДФЕС³ относит защиту потребителей к категории совместной компетенции Европейского Союза и государств-членов.

Статья 216 Договора о функционировании Европейского Союза (далее ДФЕС) закрепляет международную правосубъектность Европейского Союза, наделяя Союз правом вести переговоры и заключать международные договоры и соглашения с иностранными государствами и организациями в нескольких случаях:

- если это прямо предусмотрено в учредительных документах;
- если это необходимо для реализации одной из целей Союза в рамках какого-либо направления его политики;
- если это предусмотрено в юридически обязательном акте Союза;
- если этот шаг способен затрагивать общие правила, ранее установленные в законодательстве или иных актах Союза.

¹ Treaty of Lisbon (2007). // OJ C 306, 17.12.2007

² См.: Решение Суда ЕС от 31.03.1971 г. по делу 22-70 Европейская Комиссия против Совета. Case 22-70 Commission of the European Communities v Council of the European Communities[1971] / ECR 263 // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1404032062027&uri=CELEX:61970CJ0022>. Дата обращения: 13.05.2013 г.

³ Treaty on the Functioning of the European Union (consolidated version 2008). // OJ C 115, 9.5.2008.

Ведение переговоров, заключение международных договоров и соглашений относительно защиты потребителей производится Союзом в рамках необходимости реализации политики защиты прав потребителей.

Полномочия институтов Европейского Союза при проведении переговоров и заключении соответствующих международных соглашений закреплены в статье 218 ДФЕС.

Важно отметить, что эти полномочия во многом перекликаются с аналогичными полномочиями, предоставленными в рамках реализации компетенции Европейского Союза во внутривнутриполитической сфере.

Полномочия, предоставленные институтам в рамках внешнеполитической компетенции по защите прав потребителей, в основном предоставлены Совету, который: инициирует переговоры, принимает решение о заключении соглашения квалифицированным большинством после одобрения соглашения Европейским парламентом, а также по предложению Европейской комиссии или Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности принимает решение о приостановлении, изменении, дополнении соглашений. Таким образом, Европейский парламент имеет функцию одобрения текста соглашения, а Европейская комиссия и Верховный представитель по иностранным делам и политике безопасности уполномочены контролировать подписание и исполнение международных соглашений.

Одним из первых международных соглашений Европейского Союза, включающих положения о защите прав потребителей, является

Соглашение о Европейской экономическом пространстве⁴ (далее именуемое Соглашение о ЕЭП).

Необходимо отметить, что Соглашение о ЕЭП для Европейских сообществ было соглашением об ассоциации, полномочия на подписание которого были предоставлены Сообществам в соответствии со статьей 238 Договора об учреждении ЕЭС (ныне статья 217 ДФЕС). Аналогичного мнения придерживается профессор П.А. Калиниченко: «С точки зрения системы источников права Европейского Союза, Соглашение о Европейском экономическом пространстве относится к категории соглашений об ассоциации Сообществ с третьими странами и другими международными организациями»⁵.

Как отмечал академик Б.Н. Топорнин, «главная цель Соглашения о ЕЭП состояла в том, чтобы укрепить экономические и особенно торговые отношения между участниками на по возможности равных условиях»⁶.

Профессор П.А. Калиниченко комментируя Соглашение о ЕЭП, отмечает, что «Соглашение о ЕЭП стало звеном, соединившим две интеграционные структуры и создавшим возможности для более тесного сотрудничества между государствами, входящими в них. Соглашение о ЕЭП позволило распространить на европейские государства, формально не являющиеся членами Европейских сообществ и Союза, правовой режим общего рынка, законодательство ЕС по вопросам свободного перемещения товаров, лиц, услуг и капиталов, а равно в смежных с ними

⁴ Agreement on the European Economic Area — Final Act — Joint Declarations — Declarations by the Governments of the Member States of the Community and the EFTA States — Arrangements — Agreed Minutes — Declarations by one or several of the Contracting Parties of the Agreement on the European Economic Area. // *OJ L 1, 3 January 1994.* — p. 3–522.

⁵ П.А. Калиниченко. Комментарий к Соглашению о ЕЭП/ Материал взят с сайта <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/commeea.htm>.

⁶ Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. — М.: Юристъ, 1998 г. — с. 455 с.

сферах»⁷.

При подписании Соглашения о ЕЭП сторонами соглашения были все государства-члены Европейского Союза и страны, входящие в Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ) — Австрия, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Финляндия, Швеция за исключением Швейцарии, которая не присоединялась к указанному соглашению. Далее несколько стран ЕАСТ (Австрия, Финляндия и Швеция) получили членство в ЕС.

Таким образом, в настоящее время субъектный состав Соглашение о ЕЭП это страны Европейского Союза с одной стороны и Норвегия, Исландия и Лихтенштейн с другой стороны.

Как уже отмечалось нами ранее, защита прав потребителей входит в круг экономических проблем, поэтому отдельным приложением к Соглашению о Европейском экономическом пространстве был установлен перечень правовых актов Союза принятых в целях реализации компетенции Европейского Союза в сфере защиты прав потребителей, распространяющих свое действие на все страны Соглашения о ЕЭП⁸.

Помимо укрепления экономических связей с европейскими странами, не входящими в Европейский Союз, Союз поддерживает и укрепляет экономические связи с другими странами посредством подписания соглашений о партнерстве и сотрудничестве.

Как отмечает профессор Калиниченко П.А. «Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве были заключены Европейским Союзом с

⁷ П.А. Калиниченко. Комментарий к Соглашению о ЕЭП/ Материал взят с сайта <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/commeea.htm>.

⁸ Agreement on the European Economic Area — Annex XIX — Consumer protection — List provided for in Article 72. // OJ L 1, 3 January 1994. — p. 492–493.

10 бывшими республиками Советского Союза (со всеми странами СНГ, кроме Таджикистана⁹), содержание и сам текст таких соглашений практически полностью совпадает, поэтому Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве можно назвать своего рода «типовым соглашением»¹⁰.

Такое Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (именуемое также СПС) с Российской Федерацией было подписано в 1994 году¹¹.

По словам академика Топорнина Б.Н. «Главная цель Соглашения состоит в том, чтобы создать благоприятные условия для интеграции России в европейскую и мировую экономику. Но речь идет отнюдь не только о взаимовыгодном бизнесе. Соглашение в немалой мере касается вопросов политического сотрудничества и в целом носит комплексный характер»¹².

Соглашаясь с мнением Б.Н. Топорнина, профессор Калиниченко П.А. отмечает что «Экономическое сотрудничество России и Союза на основе СПС охватывает проведение мероприятий, как в экономической сфере, так и в околоэкономических областях деятельности»¹³. По нашему мнению именно к «околоэкономическим» областям в данном случае может быть отнесена защиты прав потребителей.

Статьи 55 и 60 СПС 1994 года между РФ и Европейского Союза

⁹ Соглашение между ЕС и Таджикистаном было заключено в 2008 году, после написания Калиниченко П.А. комментария к СПС.

¹⁰ См. Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве с Россией 1994 г. комментарий к.ю.н. Калиниченко П.А. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eulaw.edu.ru>. Дата обращения: 12.03.2011 г.

¹¹ Соглашение от 24.06.1994 г. о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими Сообществами и их государствами-членами, с другой стороны / Дипломатический вестник. 1994. № 15/16. — С. 29–59; Agreement on Partnership and Cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Russian Federation, of the other part. // *OJ L 327, 28 November 1997*. — *p. 1–69*. Соглашение ратифицировано со стороны РФ Федеральным законом от 25.11.1996 N 135-ФЗ.

¹² Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. — М.: Юристъ, 1998. — с. 113.

¹³ См. Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве с Россией 1994 г. / Комментарий к.ю.н. Калиниченко П.А. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eulaw.edu.ru>. Дата обращения: 12.03.2011 г.

закрепляют сближение законодательств в области защиты прав потребителей между ЕС и РФ.

В статье 55 СПС указано, что Россия стремится к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества. Процесс гармонизации права обозначен Сторонами в различных отраслях права. Среди таких отраслей права присутствует и защита прав потребителей, которой посвящен пункт 2 статьи 60 СПС:

«Стороны налаживают тесное сотрудничество с целью достижения совместимости своих систем в области защиты прав потребителей.

Это сотрудничество направлено, в частности, на создание постоянных систем взаимной информации об опасных продуктах, улучшение информации, предоставляемой потребителям, в первую очередь, в отношении цен и характеристик предлагаемых товаров и услуг, развитие обменов между представителями организаций потребителей, а также увеличения совместимости политики в области защиты прав потребителей».

Таким образом, заключая подобные соглашения, Европейский Союз реализует свою внешнеполитическую компетенцию во многих сферах политики ЕС, в частности в отношении защиты прав потребителей путем обеспечения прав потребителей на достоверную информацию, на получение знаний и обмен опытом между потребительскими организациями.

Для настоящего исследования необходимо отметить разницу в терминологии, употребляемой сторонами в разных языковых версиях СПС.

В версии соглашения на русском языке политика называется «защита прав потребителей»¹⁴.

В версии на английском языке — «consumer protection»¹⁵ («защита потребителей»).

Вопрос о разночтениях в терминологии, употребляемой по отношению к названию отрасли защиты прав потребителей в российском и зарубежном законодательстве, будет рассмотрен нами в следующей главе настоящего исследования.

Реализация внешнеполитической компетенции Европейского Союза в сфере предоставления и обеспечения потребителям права на достаточную информацию о товаре и его изготовителей, а также обеспечение права на получение знаний о продукции, осуществляется также посредством заключения секторных соглашений. Секторные соглашения заключаются также на основании статей 216 и 218 ДФЕС.

К секторным соглашениям, заключенным в рамках реализации внешнеполитической компетенции в области защиты прав потребителей, мы считаем необходимым отнести следующие:

1. Соглашение между Европейским Союзом и Грузией о защите географических наименований сельскохозяйственных и пищевых продуктов¹⁶.

В соответствии со статьей 2 государства-члены соглашения на своей территории защищают наименования места происхождения товаров,

¹⁴ См. ст. 55 и 60 на русском языке Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве с Россией 1994 г. / Комментарий к.ю.н. Калиниченко П.А. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://eulaw.edu.ru>. Дата обращения: 12.03.2011 г.

¹⁵ См. ст. 55 и 60 СПС на английском языке Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве с Россией 1994 г. / Комментарий к.ю.н. Калиниченко П.А. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://eulaw.edu.ru>. Дата обращения: 12.03.2011 г.

¹⁶ Agreement between the European Union and Georgia on protection of geographical indications of agricultural products and foodstuffs. // OJ L 93, 30 March 2012. — p. 3–140.

поставляемых на территорию Грузии и Европейского Союза. Одной из целей заключения соглашения стороны указывают в статье 4 предотвращение и борьбу против введения потребителей в заблуждение относительно места происхождения продуктов питания и сельскохозяйственных продуктов.

К соглашению приложен перечень наименований мест происхождения на английском и грузинском языках для идентичного указания сторонами соглашения на продуктах питания и сельскохозяйственных продуктах.

2. Соглашение между правительством Соединенных Штатов Америки и Европейским Сообществом о координации программы по маркировке энергосберегающей офисной продукции¹⁷.

Целью заключения Соглашения является принятие и внедрение на рынках ЕС и США единообразной маркировки энергосберегающих продукции для офисной техники. Хотя стороны и употребляют в качестве назначения использования продукции именно офисную технику, но по нашему мнению подразумеваются все возможные виды организационной техники, которые могут использоваться как для профессиональных, так и для бытовых целей.

Стороны отмечают одним из принципов сотрудничества создание необходимых условий для потребителей для идентификации продукции на рынке в качестве энергосберегающей. Для реализации этого принципа стороны уполномочивают ответственные организации проводить информационные и обучающие акции для потребителей с

¹⁷ Agreement between the Government of the United States of America and the European Community on the coordination of energy-efficient labelling programs for office equipment — Exchange of diplomatic Notes. // OJ L 172, 26 June 2001. — p. 3–32.

целью ознакомления их с сущностью энергосберегающей продукции и маркировками, которые будут использоваться для идентификации такой продукции.

Кроме указанных выше соглашений Европейский Союз, в рамках компетенции, предоставленной ему статьями 216 и 217 ДФЕС, принимает участие в деятельности международных организаций.

В рамках реализации своей компетенции по защите прав потребителей Европейский Союз участвует в деятельности международной организации экономического сотрудничества и развития. В соответствии с дополнительным протоколом № 1 к Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития от 14 декабря 1960 года¹⁸ страны-участницы согласились с тем, что Европейским сообществам надлежит принимать участие в работе ОЭСР посредством предоставления полномочий наблюдателя Европейской Комиссии. Деятельность Европейской Комиссии заключается в подготовке и обсуждению текстов документов, стратегий, решений и рекомендаций, а также в организационной работе ОЭСР и ее органов. Однако Европейская Комиссия не является полноправным участником организации и не имеет права голоса при принятии решений и рекомендаций странами-участницами ОЭСР. Большинство государств-членов Европейского Союза являются самостоятельными членами ОЭСР.

Деятельность ОЭСР направлена на развитие экономических связей между странами-участницами, борьбу с бедностью и улучшение экономического благосостояния стран-участниц.

¹⁸ Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, PARIS 14th December 1960 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>. Дата обращения: 05.01.2012 г.

В рамках защиты прав потребителей в ОЭСР действует Рабочая группа по безопасности потребительской продукции, которая проводит конференции, разрабатывает рекомендации и решения, а также взаимодействует с другими международными организациями по защите прав потребителей.

Среди таких организаций на наш взгляд особого внимания заслуживает Международное собрание по безопасности потребительской продукции (International Consumer Product Safety Caucus либо сокращенно ICPCS), членом которой является Европейский Союз. Данная организация призвана способствовать обмену информацией о безопасности продукции в целях укрепления взаимодействия между государственными органами по безопасности потребительской продукции по всему миру. Собрание проходит не реже чем два раза в год.

Таким образом, Европейский Союз в рамках внешнеполитической компетенции, предоставленной ему учредительными договорами, осуществляет международное сотрудничество в области защиты прав потребителей посредством заключения международных договоров и соглашений общего характера, секторных международных соглашений, членства в специализированных международных организациях и международных организациях общего характера, а также посредством участия Европейской Комиссии в работе международных организаций на правах наблюдателя.

ПРАВИТЕЛЬСТВО В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ИСПАНИИ

МАРИЯ КАПКОВА*

Аннотация. В статье освещаются институты государственной власти Испании. Описывается место Правительства в политической системе Испании. Анализируется взаимодействие Правительства с Генеральными кортесами в механизме государственной власти Испании. Большое внимание уделяется формированию и функционированию элементов испанского Правительства. Характеризуется участие Правительства в законотворческой деятельности.

Ключевые слова: Испания, Конституция 1978 г., Правительство, Король Испании, Генеральные кортесы.

GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF SPANISH STATE AUTHORITIES

MARIA KAPKOVA*

Abstract. The article describes the state institutions of Spain. The author researches the place of the government in the political system of Spain, the interaction of the Government and Parliament in the mechanism of state power in Spain. Much attention is paid to the formation and functioning of the

* Магистрант кафедры международного и европейского права ВГУ.

* Master-student of the international and european law, VSU.

structures of the Spanish Government. Characterized by the participation of the Government in lawmaking.

Keywords: Spain, the Constitution of 1978, the Government, the King of Spain, the Cortes Generales.

В системе высших органов государственной власти занимает Правительство. В период диктаторского правления Франко форма правления в Испании законодательно не регулировалась, а Каудильо официально занимал пост главы Правительства.

В настоящее время Правительство Испании является высшим органом исполнительной власти¹. Конституция определяет место Правительства в системе государственных органов Королевства, его состав, порядок образования, основные направления деятельности, задачи и полномочия, отношения с другими государственными органами, организационные формы деятельности.

Конституционные положения дополняются текущим законодательством. В 1983 г. был принят закон «Об организации центральной администрации государства»², в 1997 г. — закон «О Правительстве»³. Закон 1997 г. внес значительные изменения как в порядок формирования и отставки Правительства, так и в саму структуру органа. Правительство получило большую независимость и полномочия,

¹ URL: <http://www.lamoncloa.gob.es>

² Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/16-1997.t2.html

³ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/150-1997.html

количественно и качественно изменился состав министерств и департаментов.

В соответствии со статьей 98 Конституции Правительство состоит из председателя, его заместителей, министров и других членов Правительства, предусмотренных законом. Конституция допускает расширение состава Правительства законодательно. В свою очередь, закон о Правительстве содержит закрытый перечень членов Правительства: Председатель, Вице-председатель или Вице-председатели и министры. Таким образом, вопрос о включении Государственного Секретаря в состав Правительства, вызывавший ранее полемику⁴, — решился отрицательно.

Правительство Испании осуществляет руководство внутренней и внешней политикой, управление гражданскими и военными делами и защитой государства (ст. 97 Конституции, ст. 1 закона о правительстве).

Функционирование Правительства осуществляется по принципу канцлера⁵. Председатель руководит деятельностью Правительства, координирует функции остальных его членов⁶. По представлению Премьер-министра Король назначает на должность и освобождает от должности остальных членов Правительства. Председателю Правительства предоставлена доминирующая роль⁷.

⁴ См.: Alba C. *Politique et administration en Espagne: continuite et perspectives* // *Revue Francaise d'Administration Publique*. — 1998. — № 86. — P. 98.

⁵ Bardaji Munoz L. *Derecho constitucional y administrative*. — Madrid: Centro de Estudios Financieros, 1993. — P. 456; Conde E.A. *Curso de derecho constitucional*. — Madrid: Tecnos, 2008. — P. 281.

⁶ См.: *Иностранное конституционное право* / под ред В. В. Маклакова. — М.: Юристъ, 1996. — С. 229; Савин В. А. *Система органов власти и управления Испании*. — М.: Юридическая литература, 1982. — С. 59.

⁷ См.: Шашкова А. В. *Статус Председателя Правительства Испании* // *Конституционное и муниципальное право*. — 1999. — № 2. — С. 36 — 38; Conde E.A. *Reforma constitucional y reformas estatutarias*. — Madrid, 2007. — P. 76.

В рамках правительства действует Государственный совет, порядок формирования и компетенция которого устанавливаются Органическим законом «О Государственном Совете» 1980 г.⁸ Государственный совет является автономным органом при Правительстве, что должно гарантировать объективный и независимый характер его решений.

Компетенция Государственного совета довольно обширна. Прежде всего, он принимает решения по различным вопросам консультативного характера, поставленным перед Советом Правительством или отдельными его членами или автономными объединениями через их председателей. Государственный совет на пленарном заседании должен давать консультации по следующим вопросам: проекты законодательных декретов, предварительные проекты законов, которые касаются выполнения или изменения международных договоров, конвенции и соглашения; разрешать сомнения, могущие возникнуть при толковании или выполнении международных договоров, подписанных Испанией; любые вопросы государственного значения, которые Правительство сочтет наиболее важными, и др. Осуществление Государственным советом консультативных функций оказывает, как правило, существенное влияние на принятие Правительством важнейших государственных решений⁹.

Консультации с Государственным советом являются обязательными в случаях, установленных законом, и факультативными — во всех остальных. Отношения с ЕС включены в состав «обязательных». Вследствие длительности законодательных процедур иногда

⁸ Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. URL: http://www.consejo-estado.es/pdf/Ley_Organica.pdf

⁹ См. ПОДРОБНЕЕ: BALAGUER CALLEJON F., CAMARA VILLAR G., BALAGUER CALLEJON M., MONTILLA MARTOS J.A. INTRODUCCION AL DERECHO CONSTITUCIONAL. — MADRID, 2011.

невозможно соблюсти сроки имплементации. В этом случае имплементация должна происходить в форме принятия другого вида нормативного акта, например, в виде законодательного декрета. В 1992 г. Государственный совет Испании постановил, что норма, имплементирующая документы ЕС, должна быть того же уровня, что и те нормы, которые регулируют те же вопросы в настоящее время¹⁰.

В отношении задачи устранения несоответствия между законодательствами стоит подчеркнуть роль Государственного совета как высшего консультативного органа для правительства. Госсовет должен обозначить своё мнение о разработке законопроектов, которые должны быть приняты во исполнение, применение и развитие права евроинтеграции (Органический закон 3/1980 "О Государственном совете"¹¹).

Генеральные Кортесы могут делегировать Правительству право принятия норм, имеющих силу закона (ст. 82 Конституции). Делегирование полномочий осуществляется посредством органического закона, если речь идет о выработке статей текста, или посредством обыкновенного закона, когда речь идет об объединении различных законодательных текстов в один.

Законодательные полномочия предоставляются Правительству в определенной форме, на определенный предмет и с указанием срока их действия. Переданные полномочия считаются исчерпанными с момента обнародования Правительством соответствующего нормативного акта. Они не могут быть предоставлены в неопределенной форме или на

¹⁰ См.: Consejo de Estado. URL: <http://www.consejo-estado.es>

¹¹ Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado // BOE. Nº 100 de 25.04.1980.

неопределенный срок. Законодательные полномочия не могут быть переданы иным, кроме Правительства, властям¹².

Законы четко определяют цель и объем передаваемых законодательных полномочий, так же, как и принципы и критерии, которые должны быть соблюдены при их осуществлении. При предоставлении полномочий на переработку законодательных текстов устанавливаются пределы нормотворчества в соответствии с законодательными полномочиями. Также указывается, следует ли ограничиться выработкой одного текста, или предусматривается возможность упорядочения, классификации и согласования нескольких законодательных текстов. Независимо от компетенции судов, законы о делегировании законодательных полномочий могут устанавливать в каждом случае дополнительные формы контроля¹³.

Декреты, издаваемые Правительством на основе делегирования, используются для имплементации норм права евроинтеграции. Правительство Испании осуществляет основной объем непосредственной деятельности по имплементации норм европейского права. В каждом министерстве есть подразделения, которые взаимодействуют с МИДом, координатором имплементации норм права евроинтеграции.

В структуре МИДа имеется подразделение, которое занимается исключительно «европейскими» делами — Государственный секретариат по делам Европейского Союза¹⁴.

¹² См. подробнее: Ruiz Robledo A. Constitutional law in Spain. — London: Wolters Kluwer, 2012.

¹³ Ferreres Comella V. The Constitution of Spain: A Contextual Analysis. — Oxford: Hart Publishing, 2012.

¹⁴ Secretaría de Estado para la Unión Europea — SEUE.

В соответствии со статьей 11 декрета № 1124/2008¹⁵, которым была определена структура МИД, Государственный секретариат по делам Европейского Союза должен координировать все действия, предпринимаемые в рамках их компетенции органами государственной власти Испании в рамках евроинтеграции. Секретариат связывается с компетентными учреждениями и органами центрального государственного управления, а также с региональными и местными органами власти. Кроме того, он координирует все действия, которые предпринимаются в отношении Европейского Союза другими высшими органами в рамках МИД.

¹⁵ Real Decreto 1124/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación // http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r0-rd1124-2008.html.

ИСТОРИЯ ЧЕШСКИХ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

ЕКАТЕРИНА ХАЛАПЯН*

Аннотация. В статье анализируется история чешских таможенных органов. Рассматривается современная структура таможенной службы Чехии. Характеризуются ее компетенция и роль в государственном механизме.

Ключевые слова: право Чехии, таможенное право, таможенная служба, история таможни.

HISTORY OF CZECH REPUBLIC'S CUSTOM AUTHORITIES

EKATERINA HALAPAN*

Abstract. The article deals with the history of Czech Republic's custom authorities. Contemporary structure of Czech Republic's custom authority its competence and role in the state mechanism are also analyzed in the text.

Key words: law of Czech Republic, custom law, custom service, history of custom.

* Халапян Екатерина Александровна Соискатель кафедры международного и европейского права Воронежского государственного университета, E-mail: xea-fond@yandex.ru.

* Halapyan E. A., Post-graduate Student of the International and European Law Department, VSU.

В истории чешских таможенных органов можно выделить семь этапов.

Первый этап — таможенная служба Чехии в период средневековья. Первым документом, который регулировал деятельность таможенных органов на территории чешского государства, был Статут Моравской империи 903 г.¹ Данный документ вобрал в себя традиции таможенного дела Франкского государства, с которым у Великой Моравии были тесные торговые связи в отношении импорта и экспорта товаров. В соответствии с положениями Статута в Моравии назначались три вакария в соответствующие округа. Наряду с судебной юрисдикцией, они осуществляли и взимание таможенных сборов и пошлин (в форме наличных денег, либо в натуральной форме).

После падения Великой Моравии началось создание нового государства Пржемысловичей, которое сформировалось к концу X века². Внешнеторговые операции государства заключались, прежде всего, в транзите через его территорию товаров. На границе в местах прохождения торговых путей, стали строиться замки, с одной стороны, для защиты, с другой, для сбора таможенных пошлин³. Иногда, как отмечает Ю. Янэк, короли передавали полномочия по взиманию таможенных платежей монастырям и дворянам в счёт получения от них кредитов⁴.

¹ Panuš J., Historie celnictví v Čechách a na Moravě. Asociace muzeí a galerií České republiky, Škola muzejní propedeutiky 2003 — 2004. S. 16-17.

² См.: Panuš J., Čapek J, Z historie českého celnictví — 135 let od narození JUDr. E. Martince // CLO-DOUANE. 2004. č. 1. s. 18.

³ См.: Brodesser S., Horvath V., Janak J. Celnictví v Československu. — Praha: Naše vojsko, 1982. — S. 15.

⁴ См.: Janák J., Hledíková Z., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. — S. 32.

В период правления Люксембургской династии в Чехии были сохранены существовавшие к тому моменту таможенные процедуры; были введены территории с особым таможенным режимом: Габри с 1341 г., Литомержице с 1352 г., Градец Кралове с 1396 г.

В правление короля Фердинанда I была проведена серьёзная модификация таможенного дела в стране⁵. В 1538 году утверждено положение о том, что импортные и транзитные пошлины, подлежащие уплате в городах, должны были осуществляться исключительно в Праге — на Тынском дворе.

Во время правления Фердинанда была создана сеть таможенных постов, причём не только в приграничных районах, но и внутри территории страны. Их основной задачей, в первую очередь, пишет В. Хорват, был сбор таможенных пошлин на экспортируемые товары⁶. Высшим таможенным органом была Палата торговли Чехии. Надзор за работой таможенных постов и всех таможенных служащих осуществляли двое уполномоченных, непосредственно подчиненных Палате.

Второй этап — чешская таможня в составе Австро-Венгерской империи. В 18 веке на таможенное регулирование в Чехии, как отмечает Ю. Марек, стала оказывать большое влияние экономическая политика австрийской монархии⁷. Значительные изменения в тарифную политику в Чехии внёс таможенный режим, введённый в 1737 году. Высокие таможенные пошлины были введены на импорт иностранных товаров, которые могут быть произведены внутри страны, но также были введены

⁵ См.: Schelle K., at al., *České právní dějiny*. Vydavatelství a nakladatelství. Aleš Čeněk, Plzeň, 2009. S. 81.

⁶ См.: Mainus F., Janak J., Horvath V. *Historie celnictví v ČSSR*. — Praha: Naše vojsko, 1977. — S. 28.

⁷ См.: Marek J., *Smrt v celním pásmu*. Nakladatelství Svět křídel, 2000. S. 43.

очень низкие пошлины для тех же товаров, которые производились в некоторых регионах австрийской монархии. Правила 1775 года упразднили таможенные границы между большинством частей Австрийской империи.

В 1850 году для создания единого рынка Австрийской империи была отменена таможенная граница между Венгрией и западной частью Империи. С 12 мая 1853 года экспортные пошлины были в основном отменены, транзитные пошлины — снижены. Страна отказалась от исключительно запретительной тарифной защиты⁸. Указанные правила с незначительными изменениями продолжали действовать до окончания Второй мировой войны.

В середине девятнадцатого века в Австрии была создана система управления таможеней, которая стала частью финансового управления⁹. Таможни получили статус органов финансовой службы. Офисы были разделены на большие и малые; каждая категория, в свою очередь, была разделена на два класса. Они стали первой инстанцией в системе таможенных органов. Следующим звеном были Управления финансов провинций. Высшим звеном выступало Министерство финансов в Вене.

В результате слияния службы охотников и корпуса пограничников имперским решением от 22 декабря 1842 года была создана Финансовая гвардия, которая выполняла функции финансовой полиции на границах и внутри страны¹⁰.

⁸ См.: Mainus F., Janak J., Horvath V. Указ. соч. — S. 30-58.

⁹ См.: Janák J., Kapitoly z dějin celnictví // CLO-DOUANE. 1982. č. 4-7. s. 20-21.

¹⁰ См.: Benes J. Finanční stráž československá 1918-1938. — Dvůr Králové nad Labem: ing. Jan Škoda-FORTprint, 2005. — S. 8.

Третий этап — таможенные органы первой Республики (1918-1939 гг.). Распад Австро-Венгрии и обретение Чехословакией независимости¹¹ означали существенные изменения для таможенных органов. При этом первое время правовая и административная системы Австро-Венгерской империи (в частности, Закон о таможенном тарифе 1906 года) продолжали действовать в новом государстве¹². В соответствии с Законом о таможенном тарифе и сбору пошлин от 20 февраля 1919 года¹³ Чехословакия объявлялась отдельной таможенной территорией. Право собирать таможенные пошлины с импортируемых, экспортируемых и транзитных товаров получили таможенные органы чехословацкого государства¹⁴. Высшим органом в системе чехословацкой таможни оставалось Министерство финансов, которое было создано в ноябре 1918 года¹⁵. Непосредственно за работу таможни отвечал Департамент косвенных налогов, пошлин и монополий. Были созданы новые таможенные посты (в основных пунктах пересечения границы), подчинявшиеся министерству финансов как высшему таможенному органу¹⁶. На основных путях железнодорожного сообщения были созданы сторожевые посты. Первая станция охраны была учреждена на чешско-австрийской границе, в Силезии; на неё также были возложены все функции подразделений Финансовой гвардии. На путях железной дороги были размещены станции мониторинга, служащие которых выполняли функции таможенников и пограничников. В течение

¹¹ Независимость была провозглашена 28 октября 1918 года Законом Национального комитета Чехословакии № 11/1918.

¹² Mainus F., Janak J., Horvath V. Указ соч. — S. 46.

¹³ Там же. S. 110.

¹⁴ См.: Benes J. Finanční stráž československá 1918-1938. — Dvůr Králové nad Labem: ing. Jan Škoda-FORTprint, 2005. — S. 9-10.

¹⁵ Brodesser S., Horvath V., Janak J. указ. соч. — S. 174.

¹⁶ Mainus F., Janak J., Horvath V. Указ. соч. — S. 114.

нескольких недель границы были обеспечены таможенным и пограничным контролем¹⁷. К концу 1923 года в Чехии имелось 185 таможенных пунктов.

В 1927 году был принят Закон о таможне¹⁸, вступил в силу 1 января 1928 года. Этот закон в чешской науке¹⁹ принято называть «Законом Мартинца» по имени разработчика. Закон закрепил основные понятия таможенного дела, установил правовой статус и компетенцию таможенных органов. Чехословацкая территория была разделена на четыре таможенных округа; были созданы окружные таможенные администрации в ранге финансовых органов²⁰. Таможенный контроль в отношении всех товаров осуществлялся только таможенной службой. Таможенные процедуры осуществлялись подразделениями, которые находились как на границе, так в глубине территории государства²¹. Закон предусматривал создание таможенных постов на ж/д станциях, в аэропортах и на автомобильных дорогах²². По закону о таможне 1927 г. таможенники должны быть вооружены и должны были соблюдать правила воинской дисциплины. В их обязанности входила охрана таможенной границы, контроль за пересечением людей и товаров, предотвращение правонарушений²³.

В 1936 году правительство Республики издало Положение «О Службе обороны». Служба состояла из военнослужащих, сотрудников жандармерии, сил гражданской полиции и других лиц, имеющих статус

¹⁷ Brodesser S., Horvath V., Janak J. — S. 184.

¹⁸ Zákon č. 114/1927 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ Panus J., Čapek J. Z historie českého celnictví — 135 let od narození JUDr. E. Martince // Spolek celníků České republiky Ročenka 2003–2004. — S. 3.

²⁰ Brodesser S., Horvath V., Janak J. Указ. соч. — S. 190.

²¹ Mainus F., Janak J., Horvath V. Указ. соч. — S. 116 — 117.

²² Там же. — S.122 — 123.

²³ Historie ministerstva financí 1918-2004 // URL: www.mfcr.cz (дата обращения: 06.06.2014).

государственных служащих. В компетенцию Службы входил и сбор таможенных пошлин. Служба была подчинена Министерству внутренних дел; впоследствии служба была передана в МО, став частью вооруженных сил.

Четвёртый этап — период Второй Мировой войны. После оккупации чешских земель Германией 15 марта 1939 года Республика была вынуждена справляться с политическим и экономическим последствиям потери приграничных территорий. Торгово-экономические отношения между пограничными и внутренними районами Чехословакии были прерваны. В начале октября 1938 г. Германия согласилась на свободный обмен товарами между оккупированной частью и остальной территорией Республики. В отколовшейся части Чешской территории Германия сразу же была реформирована система управления финансами. На территории Республики изменения системы финансового управления не произошло; вся экономика была адаптирована к нуждам Рейха²⁴.

15 марта 1939 года Чехия была занята войсками фашистской Германии; был создан Протекторат Богемии и Моравии²⁵. 16 сентября 1940 г. было создано Главное финансовое управление Богемии и Моравии, находящееся в Праге. Оно стало основой для организации сбора таможенных пошлин и акцизов. Нижестоящими органами были учреждения I и II классов, а также комиссары округов. Таможенные органы отвечали за взимание и сбор таможенных пошлин и акцизов. Органы разделялись на классы в зависимости от важности их

²⁴ Mainus F., Janak J., Horvath V. Указ. соч. S. 151.

²⁵ Sb. č. № 75/1939// URL: www.psp.cz/kps/pi/gi/historie/vynos_o_zrizeni_protektoratu.pdf (дата обращения: 06.06.2014).

местонахождения. Учреждения I класса находились в прямом подчинении главного офиса; офисы II класса были подчинены таможенному комиссару округа. В 1940 году было создано 13 основных таможенных органов на всей территории Чехии и Моравии. Таможенные органы, созданные в соответствии с таможенным законом 1927 года, прекратили свою деятельность 30 сентября 1940 года²⁶. С 1 октября 1940 года начал функционировать таможенный союз с Рейхом, существовавший до 5 мая 1945 года.

Пятый этап — развитие таможенных органов в рамках ЧСФР. После войны система вернулась в довоенное состояние. Высшим органом таможенного администрирования в Чехословакии вновь стало Министерство финансов; прямой контроль за таможенными органами продолжали осуществлять финансовые учреждения.

23 июня 1945 года Указом Президента Республики²⁷ была проведена реорганизация таможенной администрации. В соответствии с ним возобновила свою деятельность финансовая гвардия²⁸. На службу вернулись бывшие сотрудники таможенных органов.

Наконец, в 1949 году была отменена существовавшая почти сто лет структура налогового администрирования страны. Были упразднены все существовавшие налоговые органы, а их функции были переведены в «национальные комитеты». В компетенцию последних было переведено и таможенное дело. Однако уже 8 июля 1952 года Постановление

²⁶ Mainus F., Janak J., Horvath V. Указ. соч. — S.155.

²⁷ Dekret presidenta republiky ze dne 23. června 1945 o sjednocení celního práva na území republiky Sb. č. 22/1945 // URL: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1945-22> (дата обращения: 06.06.2014).

²⁸ Dekret presidenta republiky, o znovuvybudování finanční stráže v zemích České a Moravskoslezské a o úpravě některých platových poměrů finanční stráže. Sb. č. 86/1945.

Правительства «О таможенном администрировании»²⁹ вывело таможенное дело из компетенции национальных комитетов и передало эти полномочия Министерству внешней торговли, в структуре которого было создано Центральное таможенное управление (ЦТУ). ЦТУ подчинялись таможни. Таким образом, структура таможенных органов была упрощена; остались два уровня (ЦТУ и таможни), промежуточные звенья были упразднены³⁰.

В 1953 году был утвержден новый Закон о таможене³¹, который действовал до конца 1974 года³². В Шестой главе закона предусматривалось право Министра внешней торговли издавать нормативные акты в сфере таможенного дела. В § 49 закреплялось правило: если международными договорами установлены правила, отличающиеся от положений данного закона или актов, изданных в соответствии с ним, применяются положения международного договора.

Конституционный Закон «О Чехословацкой Федерации» 1968 года³³ закрепил, что территория Республики является единой таможенной территорией; при этом таможенно-тарифная политика находилась в ведении федерации (§ 13). Федеральным органом в области внешнеэкономических отношений стало Министерство внешней торговли, структура которого была установлена Законом «О статусе федеральных министерств» 1970 г.³⁴ ЦТУ объявлялось высшим таможенным органом в стране. Закон также предусматривал создание

²⁹ Vládní nařízení č. 27/1952 Sb., o organizaci celní správy // URL: http://is.muni.cz/th/345121/pravf_b/Vyvoj_celni_spravy_nasem_uzemi.pdf (дата обращения: 06.06.2014).

³⁰ Brodesser S., Horvath V., Janak J. Celnictví v Československu. — Praha: Naše vojsko, 1982. — S. 257 — 258.

³¹ Zákon č. 36/1953 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů

³² Vyhláška FMZO // Sb. č. 119/1974.

³³ Ústavní zákon ze dne 27. října 1968 o československé federacy Sb. č. 102/1968 // URL: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzgy4f6mjugm> (дата обращения: 06.06.2014).

³⁴ Zákon o působnosti federálních ministerstev Sb. č. 133/1970 // URL: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=133&r=1970> (дата обращения: 06.06.2014).

таможенных органов в субъектах федерации: Таможенного управления ЧСР в Праге и Таможенного управления ССР в Братиславе. Они находились в непосредственном подчинении ЦТУ. Таким образом, ТС Чехословакии стала трехзвенной.

В 1974 году был принят новый Закон о таможне³⁵. В § 2 закона устанавливалась уже четырехзвенная структура таможенных органов: а) Министерство внешней торговли; б) ЦТУ; в) таможенные управления в республиках; г) таможенные посты. Таможенный закон 1974 года продолжал действовать до конца 1992 года, когда был заменен новым Таможенным законом³⁶.

Шестой этап начался после «Бархатной революции» 1989 года. Дополнительным фактором преобразований выступало разделение 1 января 1993 года Чехословацкой федерации на два независимых государства — Чехию и Словакию. Вместе с Конституцией Чехии вступила в силу новая налоговая система. Закон «О налоговом регулировании»³⁷ закрепил некоторые виды налогов, которые стали собираться таможенными органами: НДС (в связи с ввозом товаров) и налог на потребление³⁸.

По закону о таможне 1993 г. Министерство финансов вновь получило статус главного регулятора в таможенной сфере. В рамках МФ было учреждено ГТУ, которому подчинялись 21 региональное отделение

³⁵ Zákon č. 44/1974 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů // URL: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=44&r=1974> (дата обращения: 06.06.2014).

³⁶ Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů // URL: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-13> (дата обращения: 06.06.2014).

³⁷ Zákon o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb.) // URL: <http://zakony-online.cz/?s176&q176=all> (дата обращения: 06.06.2014).

³⁸ Grůň L. Finanční právo a jeho instituty. 2. aktualizované a doplněné vyd. — Praha: Linde Praha. 2006. — S. 196.

и 136 таможенных пунктов. Таким образом, ТС Чехии вновь стала трехзвенной.

После реорганизации в 1997 году³⁹ региональные таможенные отделения были заменены на восемь таможенных управлений, которым стал подчиняться 91 таможенный пункт и 133 таможенных поста. Изменения также коснулись и статуса таможенников. По закону задачи таможенных органов осуществляли таможенные служащие и гражданские сотрудники. Сотрудники таможни стали составлять служебный и гражданский персонал ТС. Этот закон существенно улучшил положение таможенных служащих⁴⁰; они получили преимущества, вытекающие из закона о полиции Чешской Республики.

До вступления в Европейский Союз необходимо было подготовить условия для присоединения, что потребовало создания правовой базы интеграции⁴¹. В сфере таможенного администрирования необходимо было подготовить внесение изменений в законодательство о таможенной службе⁴². ГТУ Чешской Республики принимало меры к тому, чтобы переход на новые таможенные правила произошёл без проблем. Была проделана кропотливая работа по адаптации ТС Чехии к работе в условиях таможенного союза ЕС. Так, в конце 2001 года было проведено совещание представителей таможенных администраций всех стран-кандидатов, которые должны присоединиться к ЕС. На совещании были

³⁹ См.: Čl. I zákona č. 113/1997 Sb., ze dne 24. dubna 1997, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ См.: Kárník, M. Celnictví se stalo neopominutelným atributem demokratického státu // CLO DOUANE. 1998. Č. 1. S. 6.

⁴¹ Streckova, Y. a kol. Veřejna ekonomie pro školu i praxi. Praha: Computer Press, 1998. s. 4.

⁴² URL: <http://www.mfcr.cz> (дата обращения: 06.06.2014).

одобрены меры по реализации программы «Таможня 2001»⁴³. ГТУ проводились мероприятия для обеспечения сотрудничества и информированности органов власти Чешской Республики. Совместно со структурами правительства Чехии ТС Чехии осуществляла перевод права ЕС на чешский язык. Всего, в частности, в 2003 году было переведено более 3000 страниц текста таможенных документов ЕС. В течение первых четырех месяцев 2004 года были завершены все административные и технические подготовительные работы, связанные со вступлением Чешской Республики в ЕС.

Седьмой этап — таможенная служба после вхождения Чехии в Евросоюз. С 1 мая 2004 года после вступления Чехии в ЕС в стране стал применяться весь массив европейского права, включая документы о сотрудничестве таможенных администраций стран ЕС, а также соглашения о сотрудничестве между Евросоюзом и третьими странами⁴⁴.

1 мая 2004 г. вступил в силу новый Закон «О таможенном регулировании в Чехии»⁴⁵. Он отменил закон 1993 года и установил новую иерархическую систему ТС Чехии; она стала трехзвенной. Систему таможенных органов Чехии возглавило ГТУ со штаб-квартирой в Праге (§ 1). ГТУ подчинялось Минфину и руководило работой восьми таможенных управлений, которые, в свою очередь, контролировали 54 таможни. В 2006 году число таможен снизилось до 44; ликвидированные

⁴³ Customs 2001. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee of 8 February 2001 concerning a strategy for the Customs Union [COM (2001) 51 final // URL: http://europa.eu/legislation_summaries/customs/111014_en.htm (дата обращения: 06.06.2014).

⁴⁴ Polák, P. Intrastat: Příručka pro zpracování statistických hlášení Intrastat. Díl 2. Kombinovaná nomenklatura (popis a seznam zboží). Praha: Bova polygon, 2005.

⁴⁵ Zákon ze dne 1. dubna 2004 o Celní správě České republiky № 185/2004 // URL: http://www.uohs.cz/download/Legislativa/185_2004.pdf (дата обращения: 06.06.2014).

подразделения были реорганизованы в финансовые органы по администрированию акцизов⁴⁶.

Однако данный вариант структуры ТС показал недостаточную эффективность. Как отмечали чешские ученые, «сложность организации государственных органов зависит от действий самого государства, которое неэффективно определяет структуру органов и, соответственно, осуществляет финансирование этих органов, которые имеют обременительную иерархичную структуру или используют слишком много служебного персонала»⁴⁷. Изменения назрели для того, чтобы сделать систему более эффективной и соответствующей современным таможенным реалиям. В результате была произведена модернизация ТС, направленная на повышение эффективности сбора таможенных сборов и налогов, а также соответствие стандартам ЕС.

В последнее время в Республике взят курс на сокращение административных расходов⁴⁸. Поскольку ГТУ финансируется государством, удовлетворение потребностей заинтересованных лиц «должно идти рука об руку с экономической устойчивостью государственного бюджета»⁴⁹.

1 января 2013 г. начался второй этап реформирования ТС Чехии. Вступил в силу Закон «О таможенной администрации Чешской Республики» 2012 г.⁵⁰ В соответствии с § 83 нового закона был отменен закон «О таможенной администрации Чешской Республики» 2004 г.,

⁴⁶ URL: <http://www.mfcr.cz> (дата обращения: 06.06.2014).

⁴⁷ Janák J., Hledíková Z., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost, Nakladatelství Lidové noviny, Praha, 2007. S. 23.

⁴⁸ Schelle K. at al., Dějiny české veřejné správy, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2009. S. 65.

⁴⁹ Vítková, M. Nové zákony o Finanční a Celní správě ČR. 20. ledna 2012 // URL: http://is.muni.cz/th/345536/pravf_m/Vliv_prava_Evropske_unie_na_celni_spravu_CR.doc (дата обращения: 06.06.2014).

⁵⁰ Zákon o Celní správě České republiky č. 17/2012 // <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-17/zneni-20140101>

постановление правительства о знаках и форме ТС Чехии⁵¹. Частично отменялись 13 других законов, включая закон «О полиции»⁵².

По закону 2012 г. система чешских таможенных органов приняла следующий вид: а) ГТУ; б) таможни. Из структуры ТС исчезли территориальные таможенные управления; их полномочия были распределены между ГТУ и таможнями.

В настоящее время ГТУ возглавляет Генеральный директор. В соответствии с § 3 закона Генеральный директор назначается на должность и освобождается Министром финансов, которому и подотчётен. Министр финансов также назначает на должность заместителей генерального директора и главу внутреннего аудита ГТУ. Все они должны быть офицерами таможенной службы (§ 7 закона). Генеральный директор утверждает организационные правила таможенных органов и вправе учреждать таможенные подразделения для обеспечения выполнения отдельных задач.

По закону (§ 6) ТС Чехии получило в пределах своей компетенции статус органа полиции, если уголовное дело, о котором идет речь, относится к области таможенного, налогового законодательства, контрабанды, а также незаконных действий с опасными отходами,

⁵¹ Vyhláška č. 179/2011 Sb., o způsobu vnějšího označení a odznamenání Celní správy České republiky, vzorech služebních stejnokrojů a zvláštním barevném provedení a označení služebních vozidel Celní správy České republiky.

⁵² Část třetí zákona č. 150/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů // URL: aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=23388 (дата обращения: 06.06.2014).

радиоактивными материалами и др. В соответствии с § 12 УПК Чехии⁵³ ГТУ действует в качестве органа расследования⁵⁴.

ГТУ состоит из 13 отделов и трёх отдельных департаментов (инспекции, внутреннего аудита и технической лаборатории). Отделы объединяются в три секции — Секцию 01 экономики и информатики, Секцию 02 сборов и налогов, Секцию 03 расследований и надзора.

Важную роль в деятельности чешской таможни играет Таможенная техническая лаборатория⁵⁵ с несколькими подразделениями — как территориальными (в Усть-над-Лабее, Градец Кралове, Оломоуце и Остраве), так и функциональными (например, таможенно-судебный департамент занимается анализом табачных и наркотических средств и психотропных веществ, аутентификации документов и ценностей и т. д.)⁵⁶. Лаборатория активно участвует в деятельности Группы европейских таможенных лабораторий⁵⁷.

Вторым звеном ТС Чехии являются таможни. Согласно § 8 закона таможни выполняют: а) функции, предусмотренные законодательными актами Чехии и непосредственно применимыми правилами ЕС, б) обязанности по управлению, в) администрирование налогов и сборов. При выполнении указанных функций таможня руководствуется законодательными актами ЧР и непосредственно применимыми правилами Европейского Союза. Интересно отметить, что § 9 закона

⁵³ Zákon č. 141/1961 Sb., O trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění zákona č. 265/2001 Sb. // URL: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=141&r=1961> (дата обращения: 06.06.2014).

⁵⁴ См.: Бирюков П. Н. Роль прокуратуры в уголовном процессе Чехии // Судебная власть и уголовный процесс. 2013. № 2. С. 96-103.

⁵⁵ Celně technická laboratoř // URL: <http://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/nase-ukoly/Stranky/celne-technicke-laboratore.aspx> (дата обращения: 06.06.2014).

⁵⁶ URL: <http://www.vscht.cz/document.php?docId=5661>(дата обращения: 06.06.2014).

⁵⁷

URL:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/customs_laboratories/group_ecl/index_en.htm (дата обращения: 06.06.2014).

предоставляет отдельным таможням специальные полномочия. Так, таможня Южно-Чешского края (п. 3) выдает, приостанавливает и аннулирует сертификат уполномоченного экономического оператора⁵⁸, принимает решение о транзите⁵⁹. Таможня Праги утверждает в качестве гарантии обеспечения уплаты таможенных платежей с помощью ваучера (п. 4). В настоящее время в Чехии действуют 16 таможен: 14 краевых, а также таможни города Праги и аэропорта Рузине.

Таким образом, Закон внёс изменения в систему таможенных органов путём сокращения их числа в виде упразднения бывшего среднего звена — таможенных управлений. Как отмечает Генеральный директор ГТУ П. Новотны, модернизация была ТС Чехии направлена на ее обновление, «дальнейшее интегрирование в систему таможенных органов ЕС, внедрение научных достижений и программ, инновационных технических способов, современных информационных технологий»⁶⁰.

⁵⁸ Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, amending Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1936/2001 and (EC) No 601/2004 and repealing Regulations (EC) No 1093/94 and (EC) No 1447/199 // OJ L 286. 29.10.2008.

⁵⁹ См.: Воробьев М. В. Система таможенного транзита «Т» в Европейском союзе // Вестник ВГУ. Серия право. 2006. № 2. С. 56-65.

⁶⁰ URL: <http://www.miroslavantl.cz/senat/215-ustavne-pravni-vybor-ustporadal-kolokvium-o-cinnosti-celni-spravy-cr/> (дата обращения: 06.06.2014).

ИНСТРУКЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Научные статьи принимаются для опубликования на кафедре международного и европейского права ВГУ (ответственный редактор — профессор, д.ю.н., П. Н. Бирюков или ответственный секретарь — доцент, к. ю. н., Д. В. Галушко). Также статьи можно направить по адресу: [intlawnvsu@yandex.ru](mailto:intlaw-vsuv@yandex.ru).

В целом к статьям предъявляются следующие требования:

1. Текст статьи должен быть предоставлен в электронном виде, на любом носителе или по электронной почте. Название файла должно содержать Ф.И.О. автора и название представляемой работы (например: Иванов И. И.-Европейский Союз.doc).

2. Сведения об авторе (соавторах) приводятся с полным указанием его (их) данных (Ф.И.О., учёное звание, учёная степень, место работы/учёбы). Текст должен также содержать аннотацию к статье и ключевые слова. Аннотация к статье не должна быть меньше 500 знаков.

3. Названия статьи, аннотации к статье, ключевых слов и сведений об авторе должны быть переведены на английский язык. Настоятельно просим вас уделить особое внимание этому пункту.

4. Для организации обратной связи мы просим указать в тексте статьи координаты автора (e-mail, номер телефона).

5. Текст представляется в формате файла с расширением .doc, шрифтом Times New Roman 14 кегля с интервалом 1,5; все поля на листе должны составлять по 2 сантиметра; сноски оформляются 10-м шрифтом.

6. Сноски указываются внизу каждой страницы. Сноски должны быть оформлены с соблюдением установленных библиографических правил.

INSTRUCTIONS FOR MANUSCRIPT SUBMISSION

Papers are accepted for publication on the Department of International and European law, VSU (By editor-in-chief—professor Pavel Biriukov or by executive editor—Dmitriy Galushko). Articles can be also sent to our e-mail: [intlawn-vsuh@yandex.ru](mailto:intlaw-vsuh@yandex.ru).

All-in-all the following requirements are applicable to the materials for publication:

1. Article`s text as an electronic document on any carrier or by e-mail. The file name should contain the author's NAME and the title of the represented article (for example: Ivanov I. I.-European Union.doc).

2. Information about the author (co-authors) with the full information of his/their data (including academic degrees, ranks and workplace), abstract, key words. Article`s abstract should not be less than 500 characters.

3. Translation of the article`s title, abstract of the article, keywords, and information about the author on the English language. We ask you to pay special attention to this point.

4. Coordinates of the author for the organization of feedback (telephone number, e-mail).

5. The text is presented in a format file with a .doc extension, font—Times New Roman, font size—14, interval—1,5, all the fields on the sheet amount to 2 centimeters; footnotes are issued 10th font.

6. Footnotes should be at the bottom of the page. Footnotes should be performed with observance of the established bibliographic rules.

Научное издание

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ЧТЕНИЯ

Выпуск 14

Доступно по адресам:

www.intern.law.vsu.ru/Международно-правовые_чтения_Выпуск_14.pdf

www.intern.law.vsu.ru/International_law_readings_Vol_14.pdf

Воронежский государственный университет.

394006, г. Воронеж, пл. им. Ленина, 10а.

Тел.: (473) 255-84-92; e-mail: intlaw-vsu@yandex.ru