

УДК 327; 341

Марк ЭНТИН,

Екатерина ЭНТИНА,

Екатерина ТОРКУНОВА

СЕГОДНЯ И ЗАВТРА ЕС СКВОЗЬ ПРИЗМУ ПРАВОВОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ УГЛУБЛЕНИЯ ИНТЕГРАЦИИ. ЧАСТЬ II

Аннотация. Статья состоит из двух частей. В предыдущей были проанализированы внутривнутриполитические процессы, протекающие в Европейском Союзе. Они свидетельствуют о том, что государства-члены и дальше будут идти по пути углубления интеграции. То, как это будет происходить, во многом зависит от того правового инструментария укрепления ЕС, повышения его эффективности и конкурентоспособности, который они отточили за последнее время. Его изучению посвящена вторая часть статьи. На конкретных примерах из практики ЕС в ней показано, насколько действенен и разнообразен арсенал средств и механизмов расширения полномочий интеграционного объединения и его институтов, их совершенствования и модернизации и в целом придания интеграции нового качества. В настоящее время все они становятся особенно востребованными. С их помощью можно решать любой набор задач обновления интеграционного проекта. Они позволяют это делать как на базе действующего европейского права, так и выходя за его рамки, как при наличии общего согласия, так и при его отсутствии, как прибегая к законотворчеству, так и иными методами. Вопрос состоит не в том, будут ли они задействованы, а в том, как, какие из них и в каких случаях будут применяться.

Ключевые слова: Европейский Союз, преодоление системного кризиса, сценарии развития ЕС, модернизация европейского проекта, расширение полномочий институтов ЕС, правовые возможности, инструменты и механизмы углубления интеграции.

© **Энтин Марк Львович** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой европейского права Московского государственного института международных отношений МИД России, профессор-исследователь Балтийского федерального университета им. И. Канта, председатель правления Ассоциации европейских исследований России. **Адрес:** 119454, Россия, Москва, Проспект Вернадского 76. **E-mail:** entinmark@gmail.com ORCID: 0000-0001-9562-8340.

Энтина Екатерина Геннадьевна – кандидат политических наук, доцент Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, научный сотрудник Института Европы РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая 11-3. **E-mail:** e.entina@hse.ru ORCID: 0000-0003-4198-4870.

Торкунова Екатерина Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры европейского права МГИМО МИД России. **Адрес:** 119454, Россия, Москва, Проспект Вернадского, 76. **E-mail:** etorkunova@hotmail.com ORCID: 0000-000-7965-715X

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220193949>

Как было показано в первой части статьи¹, несмотря на все кризисные явления, переживаемые государствами-членами, Европейский Союз безальтернативно делает выбор в пользу консолидации, укрепления своих структур и углубления интеграции. Двигаясь по этому пути, в зависимости от обстоятельств страны ЕС будут вариативно использовать соответствующие моменту гибкости и преимущества нескольких основных сценариев возможного развития интеграционного объединения. К их числу относятся фронтальное движение вперед, разноскоростная, дифференцированная и компенсаторная интеграция.

Во второй части проанализирован тот правовой инструментарий расширения и обновления делегируемых ему полномочий, который имеется в распоряжении ЕС. Он очень разнообразен. ЕС и государства-члены накопили богатый опыт его применения. От того, к каким его видам они прибегнут на практике, в определяющей степени зависит то, какую форму приобретет европейская интеграция, как будет выглядеть ЕС спустя 3, 5, 10 лет.

Подтверждением того, насколько он разнообразен, может служить классификация средств и методов передачи новых прерогатив на наднациональный уровень. В зависимости от тех или иных классификационных признаков их можно выделить в несколько основных групп.

Отталкиваясь от формы, в которую облакаются нормоустанавливающие решения, такие средства и методы логично подразделить на международные договоры, акты институтов ЕС и судебные постановления. Если за точку отсчета взять то, кто принимает соответствующие решения, их придется разбить на те, которые находятся под контролем государств-членов, совокупности или отдельных институтов ЕС, как политических, так и всех других. Наконец, используя такой критерий, как степень участия в реализации принимаемых решений, мы получим проекты углубления интеграции, которые осуществляются государствами-членами полного состава или с некоторыми изъятиями или всего лишь отдельными группами стран ЕС самой различной конфигурации.

Давайте на конкретных примерах посмотрим, что это за инструментарий, насколько он эффективен и какие горизонты открывает перед ЕС. Достаточен ли он для достижения тех целей, которые политические и бизнес-элиты ЕС намерены поставить перед ним. Будь то завершение создания банковского, бюджетного, фискального, энергетического, миграционного союза и их практическая, а не только декларативная достройка политическим и оборонительным союзами.

Классика

На протяжении 1990-х и 2000-х годов *главным инструментом модернизации интеграционного объединения выступало заключение новых договоров*, вносящих изменения и дополнения в предыдущие учредительные акты ЕС. Парижский и Римский договоры и Единый европейский акт заложили фундамент интеграции. С их помощью были заданы его основные параметры и направления. Последующие

¹ Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Торкунова Е.А. Сегодня и завтра ЕС сквозь призму правового инструментария углубления интеграции. Часть I. Современная Европа. 2019, №1. С. 27-37. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120192737>

достраивали строящееся здание новыми этажами, обновляли и отделявали. Они совершенствовали институциональную систему, меняли порядок нормотворчества и принятия решений, перераспределяли полномочия, придавали европейской интеграции новые измерения, шаг за шагом превращая её из сугубо отраслевой и затем общеэкономической в универсальную.

Евросоюз был создан Маастрихтским договором посредством дополнения Европейского Сообщества, работающего в режиме коммунитарного права, двумя другими составляющими – сотрудничеством в области внешней политики и политики безопасности и сотрудничеством между полицейскими и судебными органами с принципиально иным характером нормотворчества и порядком контроля над реализацией принимаемых решений. Амстердамский и Ниццкий договоры сделали первый шаг к коммунитаризации политик, проложили путь к частичному расширению ЕС и заново обустроили проведение общей внешней политики и политики безопасности. Наконец, Лиссабонский договор упразднил деление ЕС на “три опоры”. Вместо множественности правовых режимов был введён один, задавший вектор движения ЕС на следующее десятилетие и сделавший ЕС таким, каким мы его знаем.

Вместе с тем путь к его заключению оказался настолько сложным и тернистым, сопровождался такими высокими издержками (в урезанном виде ввёл в действие несостоявшуюся Конституцию ЕС), что надолго отбил у политического класса ЕС желание вновь прибегать к нему. Внесение в учредительные договоры изменений и дополнений является наиболее легитимным, последовательным и правильным способом модернизации интеграционного объединения. Его использование придаёт праву ЕС максимально возможную определённость. Оно формирует прочную основу последующих трансформаций, позволяет придать им комплексность, а также затрагивает все аспекты функционирования объединения.

Но ему присущи также серьёзные ограничения. Для принятия нового учредительного договора необходим консенсус по слишком широкому перечню вопросов. Ведь созывать межправительственную конференцию, а тем более конвент, запускать столь громоздкую процедуру для решения незначительного круга задач представляется нерациональным. Выходить на такой путь в составе 28 государств-членов – всё более неподъёмная задача. Особенно сейчас, когда национальные интересы так разнятся. Государства-члены отстаивают их жёстко, напористо и непримиримо. Настаивают на своем до последнего, как в случае с отказом от навязываемой Брюсселем схемы автоматического распределения беженцев. Уговорить их пойти навстречу, предлагая далеко идущие размены или финансовые вливания и не соглашаясь на компромиссы, становится чрезвычайно сложно.

К тому же в дальнейшем любая отдельно взятая страна по причинам внутривнутриполитического характера может затянуть или даже заблокировать вступление в силу согласованного с таким трудом текста. Чтобы он стал действующим нормативным актом, к тому же занимающим высшее место в иерархии источников права ЕС, необходимо, чтобы он был ратифицирован всеми государствами-членами. Как все помнят, референдумы во Франции и Нидерландах сыграли критическую роль в судьбе проекта Конституции ЕС. Проект был провален тогда в первую очередь из-за недовольства правительствами и правящими партиями и в той, и в другой стране, а не из-за недостатков документа, неприемлемых для населения.

Поэтому в ближайших планах ЕС созыв межправительственной конференции для подготовки и согласования дополнений и изменений в действующие учредительные документы ЕС – Договор о Европейском Союзе (ДЕС) и Договор о функционировании Европейского Союза (ДФЕС) – не значителен. Этот наиболее мощный “локомотив” системной перенастройки интеграционного объединения переведён на “дальний полустанок”. Он будет вновь возвращён во главу состава в подходящий момент. На экспертном уровне работа над самыми различными вариантами нового договора и его отдельными блоками, естественно, продолжается.

Более лёгкие формы

Пока же ЕС и его государства-члены сосредоточились на активном использовании *двух других мощнейших инструментов модернизации интеграционного объединения* и его перевода в качественно новое состояние. Понимая насколько сложен и неоднозначен процесс актуализации учредительных актов, страны ЕС заложили в Лиссабонский договор целую серию всевозможных спящих норм, *задействование которых даёт такой же или похожий эффект*. На профессиональном сленге они получили название “мостики” и “переходики”. Для их активизации достаточно единогласия политических институтов ЕС по поводу того или иного конкретного пункта текущей повестки дня.

Спящие нормы предусматривают возможность того, что новые суверенные полномочия будут переданы с национального на наднациональный уровень. На предыдущих этапах государствам-членам не удалось согласовать их делегирование ЕС. Тем не менее они договорились резко упростить саму процедуру делегирования. Таким путём, похоже, институты ЕС будут уполномочены заняться гармонизацией налогообложения. На этом настаивают Берлин и Париж, а соответственно и Брюссель. Отдельные малые и средние страны ЕС ведут арьергардные бои.

Они боятся утратить экономические преимущества, которые им даёт на порядок более льготное, простое и либеральное налогообложение, по сравнению со средним по ЕС, которым могут пользоваться физические и юридические лица, находящиеся под их юрисдикцией или переходящие в неё. Чтобы пояснить, о чём идёт речь, достаточно напомнить, что в Ирландии и на Кипре корпоративные налоги в четыре раза ниже, чем в Германии. Иностранному бизнесу это очень ценит.

Малые и средние страны до последнего времени были уверены, что в случае унификации налогообложения они будут “раздавлены” более крупными соседями, лишатся ряда преимуществ в конкурентной борьбе с ними, компенсирующими малые размеры их экономик, утратят чрезвычайно важный ресурс социально-экономического маневрирования или не смогут больше противостоять внешнему диктату.

Но без гармонизации налогообложения, как указывают немецкие и французские политики и экономисты, так и эксперты других стран, единое экономическое пространство ЕС оказывается разорванным. Здание экономического и валютного союза остаётся недостроенным. Проводить единую экономическую политику затруднительно.

Первые радикальные шаги, направленные на то, чтобы изменить ситуацию и консолидировать ЕС, уже сделаны – все государства-члены распространились с банковской тайной. Соответствующей директивой введено также взаимное автоматическое информирование о налоговых рулингах (индивидуализированных разъясне-

ниях/договоренностях правительств с частными фирмами о характере и объёмах налогообложения), поставлены барьеры на пути ухода из-под налогообложения и сомнительной оптимизации налогооблагаемой базы. Следующие шаги, состоящие в поэтапной гармонизации налогообложения, с неотвратимостью также будут сделаны Евросоюзом.

Аналогичным образом государства-члены, отталкиваясь от спящих положений Лиссабонского договора, в состоянии добиваться радикального упрощения процедуры принятия политических и законодательных решений политическими институтами ЕС, не внося изменения и дополнения в действующие учредительные акты. В тех областях деятельности интеграционного объединения, где это ещё не было сделано, они могут таким образом отказываться от требования единогласия, переходя к принятию решений квалифицированным большинством. Понятно, как много это значит для его более динамичного и успешного функционирования.

По пути обозначенного упрощения процедур руководство ЕС, как оно, во всяком случае, уже обозначило, намерено вести государства-члены при его достройке до уровня политического союза и осуществления первых подготовительных мер, необходимых для достижения этой цели. Представляя в Страсбурге 13 сентября 2017 г. своё видение программы реформ и трансформации ЕС на последующее десятилетие, Председатель ЕК заявил, что для повышения эффективности выработки и проведения единой внешней политики и политики безопасности ЕС его государствам-членам пора переходить к принятию решений квалифицированным большинством голосов. Такая возможность прямо предусматривается Лиссабонским договором [State, 2017].

Как видим, у ЕС имеются все возможности продолжать институциональное строительство и расширение полномочий объединения, а соответственно и углубление интеграции малыми и выборочными, но весьма существенными мерами и тогда, когда перспективы системного рывка или продвижения по широкому кругу вопросов выглядят проблематичными. Однако ЕС способен их задействовать, как и при внесении изменений и дополнений в учредительные договоры, лишь при условии, что имеется согласие всех государств-членов, что случается нечасто.

Альтернативное исполнение

Тем не менее и тогда, когда среди государств-членов нет единства и оно не предвидится, у ЕС имеются возможности идти вперёд по пути углубления интеграции. На этот случай ДЕС и ДФЕС предлагают вполне эффективные и полностью законные способы достижения тех же целей, ассоциируемые с представлениями о многоскоростной интеграции и интеграции с меняющейся геометрией. Такими способами являются *постоянное структурированное сотрудничество в области обороны и продвинутое сотрудничество* во всех других областях.

В прошлом ЕС изредка уже прибегал к разнообразным правовым схемам, позволяющим обойти блокирующие голоса тех государств-членов, которые не хотели идти в ногу с большинством, подталкивающим объединение к осуществлению новых амбициозных проектов, но не считали необходимым препятствовать в этом остальным. Например, такие влиятельные страны Старой Европы, как Великобритания, Дания и Швеция, прекрасно понимая всю значимость введения единой ва-

люты и формирования еврозоны, решились, тем не менее, на свободное существование вне её рамок и не стали подчинять себя её правилам. Они предпочли не связывать себе руки и не расставаться с национальной валютой. Кстати руководство ЕК вполне прозрачно намекало в этой связи, что лишь расслабляющее влияние этих стран, прежде всего Великобритании, мешало до сих пор мобилизовать усилия для скорейшего включения в еврозону не спешащих в неё или ещё не достаточно готовых Болгарии, Венгрии, Польши, Румынии и Хорватии.

Курс на то, чтобы не обременять себя обязательствами, вытекающими из конструирования единой Социальной Европы, с самого начала осуществляла Великобритания. В отличие от всех других стран ЕС не признали для себя обязательной Хартию фундаментальных прав Великобритания, а также Чехия, которая в дальнейшем сняла сделанные оговорки. В разной степени вне общего пространства свободы, безопасности и правосудия находятся Дания, Великобритания и Ирландия. Общим для всех этих казусов является, однако, лишь то, что каждый раз абстиненты сами решали, как им быть, либо в их отношении государства-члены совместно устанавливали режим изъятий, и каждая ситуация получала специальную регламентацию в праве ЕС.

Продвинутое и постоянное структурированное сотрудничество несколько о другом. Эти юридические инструменты в каждом конкретном случае наделяют достаточно многочисленное меньшинство стран ЕС (минимум девять) или любую более представительную группу государств правом инициировать новый интеграционный проект в рамках ЕС с опорой на структуры и механизмы ЕС, несмотря на отсутствие желания со стороны остальных, и детально прописывают соответствующую процедуру. Ограничений всего два. Решение принимается Советом ЕС квалифицированным большинством. Совет ЕС не наделяет интеграционное объединение новыми полномочиями [Scenario, 2018]. Смысл этих инструментов заключается в том, что скептически настроенные страны, способные помешать фронтальному и универсальному углублению интеграции, т.е. всеобщности движения вперёд, против которого они возражают, лишаются возможности повлиять на настрой государств-единомышленников в отношении вынашиваемых ими планов и остановить их.

Положения о постоянном структурированном сотрудничестве долгое время оставались “резервным оружием” ЕС. Государства-члены воздерживались от их использования. Первое исключение было сделано в декабре 2017 г. В рамках ПЕСКО запущены десятки проектов [Permanent, 2018]. Примеров продвинутого сотрудничества намного больше, причём в самых различных областях [Бабынина, 2014]. В учреждении Генеральной прокуратуры ЕС согласилась участвовать 21 страна. Ей поручается обеспечивать эффективное преследование за нарушения, касающиеся бюджетных средств ЕС. 17 стран создали правовой режим, позволяющий супружеским парам из числа граждан разных стран выбирать применимое право в случае развода или юридически оформляемого расставания. Другие 17 стран договорились разработать чёткие правила решения вопросов собственности для таких пар в случае разводов или наследования. 10 государств-членов продолжают работать над введением единообразного порядка налогообложения финансовых транзакций. Перспективным прецедентом послужит намерение 14 стран совместно с ЕК инвестировать в обустройство транснациональной цифровой инфраструктуры ми-

рового класса на базе создания своих собственных суперкомпьютеров [Scenario, 2018].

Одним из возможных вариантов коренной переналадки ЕС выступает оснащение еврозоны своим собственным бюджетом, парламентом и постоянно действующим министром финансов и её превращение в ядро европейского проекта, дающего крен в этом случае в сторону дифференцированной интеграции. Дебаты по его поводу ведутся в политических кругах ЕС всё более интенсивно. Франко-германский тандем говорит о нём уже вполне уверенно и определённо [Ophüls, Sigmund, Hildebrand, 2018; Cuddy, 2018].

Однако если он на практике, а не только на словах приступит к осуществлению данного плана, интрига будет заключаться не столько в обустройстве еврозоны как таковой, а в том, как оно будет проводиться. Станет ли франко-германский тандем продавливать принятие общего законодательства ЕС или удовлетворится продвинутым сотрудничеством; допустит ли он аутсайдеров к контролю над происходящим и участию в выработке решений; будет ли добиваться установления новых правил игры для еврозоны в качестве общего проекта ЕС или частного дела её участников. В чём увидят свой интерес скандинавы и большая часть Новой Европы? Будут ли они настаивать на придании отрывающейся от них еврозоне сугубо открытого характера, подразумевающего в дальнейшем стирание различий, или же бороться с самого начала против разделения ЕС на две группы государств? Выход Великобритании из ЕС, по ходу переговоров о брекзите превращающийся в её исключение из интеграционного объединения, делает возможным любой из сценариев. Правовой инструментарий для обоих вариантов событий давно наготове.

Игра на параллельных площадках

Внешне очень похож на продвинутое сотрудничество *правовой инструментарий достройки ЕС путём заключения государствами-членами международных соглашений за рамками интеграционного объединения*. Его принципиальное отличие состоит в том, что он позволяет заинтересованным странам ЕС обходить ограничения, свойственные продвинутому сотрудничеству. К его использованию они прибегают тогда, когда иным образом не могут преодолеть сопротивление несогласных или неготовых к этому государств-членов, а им нужно превратить свой проект в общий для интеграционного объединения.

Классикой в этом отношении является Шенгенское соглашение об упрощении паспортно-визового контроля на границах, участниками которого первоначально были Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Франция и Германия. Причём какое-то время его перспективы оставались призрачными. Мало кто мог предположить, что Шенген вырастет в один из главных проектов интеграционного объединения. Соглашение было подписано 14 июня 1985 г., а вступило в силу лишь 26 марта 1995 г. Для этого потребовалось заключить Конвенцию о введении в действие и применении Шенгенского соглашения. Она была подписана в 1990 г. всё теми же пятью странами. Тем не менее уже 1 мая 1999 г. Соглашение было замещено Шенгенским законодательством ЕС и стало весомой частью его правовых достижений, модернизация которых идёт полным ходом.

Гораздо быстрее развивались события в случае с Прюмским соглашением. Оно было подписано той же пятёркой государств, а также Австрией и Испанией 27 мая 2005 г. (ещё 9 стран сообщили о своём намерении присоединиться). Своей целью оно имело резко активизировать сотрудничество между полицейскими органами в борьбе с организованной преступностью и международным терроризмом. Ключевые положения Соглашения касались создания полицейской информационной сети. Оно открывало взаимный доступ к базам данных друг друга. А уже 17 июня 2007 г. Совет министров внутренних дел ЕС принял решение распространить его действие на все 27 государств-членов.

Оба эти примера свидетельствуют о том, что в плане целеполагания инструментарий внешних для ЕС соглашений действительно имеет много общего с продвинутым сотрудничеством. На это указывает и то, что ЕК включает учреждение Единого патентного суда (ЕПС) в общий перечень примеров продвинутого сотрудничества [Scenario, 2018]. На самом деле он создаётся на основе Соглашения о ЕПС, подписанного в Брюсселе 19 февраля 2013 г. 25 государствами-членами [Agreement, 2013]. Первоначально от участия в нём воздержались Испания, Польша и Хорватия, но оно открыто для всех стран ЕС. Впоследствии к нему присоединилась Польша. Своеобразие Соглашения заключается в том, что оно наделяет ЕПС статусом общего суда государств-членов и подчиняет его действию права ЕС и постановлениям Суда ЕС по аналогии с национальными судами.

У государств-членов имеется также важный опыт заключения внешних международных соглашений по различным аспектам функционирования ЕС в фактически складывающейся чрезвычайной обстановке. С использованием рассматриваемого правового инструментария они создали стабилизационный механизм ЕС [Treaty, 2018]. Тем самым они сумели вырваться из заколдованного круга внутренних противоречий и вывели ЕС из-под удара.

Теневые механизмы

Отличительными чертами разобранный выше системы юридических средств и процедур модернизации ЕС, укрепления его институциональной системы, расширения полномочий интеграционного объединения являются их чёткая регламентация, правовая определённость, присущая их использованию, понятность, предсказуемость, открытость, публичность и т.д. Второй или как бы *запасной системой средств и процедур*, для которых все эти черты не характерны, являются *возможности расширительного толкования отдельных положений учредительных договоров, прав и полномочий ЕС и его институтов*. Они очень востребованы и в повседневной практике функционирования ЕС задействуются даже чаще и охотнее. Возможности эти при ближайшем рассмотрении чуть ли не безграничны.

Уже в самих учредительных договорах прописано, что ЕС обладает как эксплицитно зафиксированными полномочиями, так и теми, которые в них прямо не закреплены, но являются необходимыми для достижения сформулированных в них целей и решения поставленных в них задач. Соответственно, если политические институты ЕС берутся за разработку законодательных актов, под которые конкретные правовые основания отсутствуют, их при желании всегда можно обосновать и легитимировать, прибегнув к расплывчатому, неоднозначному и фактически всеяд-

ным положениям о подразумеваемых полномочиях ЕС. Таким образом Европейский Совет дал нижестоящим структурам ЕС огромное количество поручений, а Совет ЕС и Европарламент подготовили и утвердили по-настоящему большое число регламентов и директив.

Для российских политиков и юридической общественности третьих стран это не совсем понятно и очевидно, но политические институты ЕС руководствуются в своей деятельности не только нормой первичного права ЕС и заключенным в нём конкретным содержанием, но и сформулированными целевыми установками. За ними признаётся даже ещё более обязательный характер. Это т.н. телеологический способ толкования. Согласно утвердившейся в ЕС юридической традиции, им должны руководствоваться все политические, административные, правоприменительные и любые другие властные структуры интеграционного объединения.

Причем всё более-менее понятно, объяснимо и в принципе легитимно, когда упоминание конкретных полномочий в тексте учредительных договоров опущено, а они признаются государствами-членами ЕС как вытекающие из тех целей, которые в договорах указаны. Это в чистом виде подразумеваемые полномочия. Концепция подразумеваемых полномочий в действующем международном праве никем не ставится под сомнение.

Однако в нескольких недавно произошедших случаях государства-члены осознанно шли на признание за институтами ЕС права на совершение таких действий, которые учредительные договоры, по мнению части политиков и юридического сообщества, эксплицитно запрещают. Так было, когда ЕЦБ в целях поддержания на плаву платежной и финансовой системы Греции декларативно объявил о программе выкупа её долговых обязательств. Эта спасательная операция чуть было не сорвалась, поскольку полномочия ЕЦБ проводить её моментально были оспорены в судебном порядке. И в Люксембурге, и на национальном уровне. Объединившись, 37 тысяч немецких экспертов, предпринимателей и политиков пытались доказать, что ЕЦБ не вправе финансировать правительства [Khan, 2016]. Но и политика качественного смягчения, как считает та же часть политиков и юридического сообщества, осуществлялась ЕЦБ *extra vires*, т.е. незаконно.

Инструмент-оркестр

Вместе с тем всё это цветочки по сравнению с той огромнейшей *работой по расширительному толкованию полномочий ЕС и его институтов, которую провёл Суд ЕС.*

Люксембургский суд провозгласил ЕС самостоятельной правовой системой. Вывел его, в том что касается отношений внутри ЕС, из-под действия и международного, и национального права [Европейское, 2018].

Он добился того, что право ЕС является интегральной частью внутреннего права государств-членов и пользуется в их правовой системе преимущественной силой, причем всегда и при любых обстоятельствах. Суд также обосновал и ввел в практику концепцию прямого действия и прямого применения права ЕС во внутреннем праве стран ЕС, обеспечил юрисдикционную защищённость права ЕС, которая поддерживается совокупной мощью судебных систем всех государств-членов, и сделал всё для того, чтобы право ЕС стягивало стальным обручем сначала общее

экономическое пространство государств-членов, затем социально-экономическое, а сейчас и пространство внутренней безопасности [Европейское, 2018].

Люксембургский суд неизменно ставил интересы ЕС и цели интеграции выше корыстных интересов отдельных государств, заставлял их подчиняться общему порядку. Одну за другой закрывал лазейки, позволяющие уклоняться от применения права ЕС как высшего права входящих в Союз национальных государств.

Он придал ЕС совсем другую, международную правосубъектность по сравнению с той, которая была прописана первоначально в учредительных договорах. Он предписал всем считать, что ЕС во внешнеэкономической сфере обладает продолжением внутренних полномочий, необходимых для построения общего рынка [Европейское, 2018].

На заре осуществления европейского проекта он шаг за шагом признал за Европарламентом все процессуальные и иные права, придающие ему статус полноценного института ЕС, выровнял его положение по отношению к Совету ЕС и ЕК, заставив считаться с ним. И только потом начался взлёт Европарламента, который государства-члены, уже меняя первичное право ЕС, превратили из консультативного органа в подлинного законодателя интеграционного объединения.

Судебный активизм в исполнении Люксембургского суда нужен и полезен ЕС. Евростроительство без него обходиться не может, особенно в периоды политической турбулентности, когда политическим институтам ЕС не всегда удаётся справляться со своими обязанностями двигать вперед интеграционный проект. Поэтому Суд ЕС остаётся очень важным скрытым, запасным инструментом упрочения ЕС и расширения его полномочий. А с учётом многоаспектности компетенции, которой его наделили и продолжают наделять государства-члены – палитрой инструментов обеспечения, обслуживания и углубления интеграции.

В отдельных случаях такую же роль берут на себя высшие национальные судебные инстанции. Так, только благодаря расширительному толкованию, предложенному Федеральным конституционным судом Германии, была преодолена патовая ситуация, в которую ЕС пытались завести приверженцы “абсолютной законности” в деятельности интеграционного объединения и его институтов, в данном случае ЕЦБ.

Возможные и реалистичные сценарии общего будущего участников европейского проекта связаны с модернизацией ЕС, его переналадкой, его достройкой новыми измерениями сотрудничества, приданием ему большей эффективности и конкурентоспособности на международной арене. Весь необходимый правовой инструментарий для этого у ЕС имеется. Брюссель уже сейчас всё активнее прибегает к его использованию. Трансформация интеграционного объединения фактически началась, и она резко ускорится по завершении брекзита. Выстраивая нашу стратегию отношений с ЕС и его государствами-членами это обязательно надо учитывать.

Список литературы

Бабынина Л.О. (2014) Применение продвинутого сотрудничества – новый тренд развития Европейского Союза, *Вестник МГИМО-Университета*, №4(37), с. 148–154.

(2018) Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза, Норма, ИНФРА-М, Москва, Россия, 528 с.

Современная Европа, 2019, №2

References

- Agreement on a Unified Patent Court. (2013) “2013/C 175/01. *Eur-Lex*”, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42013A0620%2801%29> (accessed: 11.03.2019).
- Babynina L.O. (2014) Primenenie prodvnutogo sotrudnichestva – novyj trend rasvitiya Evropejskogo Soyuza, *Vestnik MGIMO-Universiteta*, №4(37), pp. 148–154.
- Cuddy A. (2018) “Merkel and Macron agree on Eurozone budget. *Euronews.com*, 19.06”, available at: <http://www.euronews.com/2018/06/19/watch-live-macron-and-merkel-address-the-press-after-eu-reform-talks> (accessed: 11.03.2019).
- (2018) Evropejskoe pravo. Osnovy integratziionnogo prava Evropejskogo Soyuza i Evazijskogo ekonomicheskogo Soyuza, Norma, INFRA-M, Moscow, Russia, 528 p.
- Khan M. (2016) “German high court rejects case against ECB crisis tool. *Financial Times*, 21.06”, available at: <https://www.ft.com/content/ac3a89c2-f382-388f-b4e6-d1b657361db8> (accessed: 11.03.2019).
- Ophüls L., Sigmund T., Hildebrand J. (2018) “Merkel reaches out to Macron on EU reforms. *Handelsblatt Global*, 04.06”, available at: <https://global.handelsblatt.com/politics/merkel-reaches-out-to-macron-on-eu-reforms-euro-zone-germany-france-esm-imf-931050> (accessed: 11.03.2019).
- Permanent Structures Cooperation (PESCO) – Factsheet. (2018) “*European Union External Action*, 28.06”, available at: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet) (accessed: 11.03.2019).
- Scenario 3 of the White Paper on the Future of Europe: Those Who Want More Do More. (2018) “*European Commission*. 09.03”, available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/enhanced-cooperation-factsheet-tallinn_en.pdf (accessed: 11.03.2019).
- State of the Union 2017. (2017) “*European Commission*. 13.09”, available at: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_en (accessed: 11.03.2019).
- Treaty Establishing the ESM, signed on 2 February 2012 – consolidated version following Lithuania’s accession. (2018) “*European Stability Mechanism*”, available at: <https://www.esm.europa.eu/legal-documents/esm-treaty> (accessed: 11.03.2019).

Today and Tomorrow of the EU through the Prism of Legal Instruments in Deepening Integration. Part II

Authors: Entin M., Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Chair of European law of MGIMO-University, Professor-researcher of Baltic Federal University. **Address:** 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454. **E-mail:** entinmark@gmail.com

Entina E., Candidate of Science (Politics), Associate Professor of NRU “Higher School of Economics”, Researcher of the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 125009, 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** e.entina@hse.ru

Torkunova E., Candidate of Science (Law), Associate Professor of the Chair of European law of MGIMO-University. **Address:** 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454. **E-mail:** etorkunova@hotmail.com

Abstract. The article consists of two parts. The previous one describes internal political developments and what happens inside the European Union. The conclusion is that member states will further pursue their integration project. The way it will be done depends mainly on legal instruments they possess to strengthen the EU, to increase its efficiency and competitiveness. These instruments are scrutinized in the second part of the article. Using different samples of the practical achievements of the EU the authors try to prove that member states have managed to develop effective and diversified range of means and mechanisms that could be used to enlarge the EU and its institutes’ prerogatives, to improve and modernize them, to transform integration process into something qualitatively new. They provide member states with the opportunity to achieve various tasks. They allow to deepen integration on the basis of European law and to go beyond its limits, when there is unanimity between member states and in its absence, through legislating or differing procedures. Accordingly, the main issue now is how, when and in what order these instruments would be used.

Key words: European Union, overcoming systematic crisis and its consequences, scenario of the EU development, modernizing the European project, broadening powers of the EU institutes, legal means, instruments and mechanisms of deepening European integration, implementing reforms.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220193949>

Современная Европа, 2019, №2