

На правах рукописи

Вилкова Мария Юрьевна

Правовые основы членства в Европейском союзе

12.00.10 – Международное право; Европейское право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2020

Работа выполнена на кафедре международного права в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации».

Научный руководитель: **Калиниченко Пауль Алексеевич**
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры интеграционного и европейского права федерального государственного бюджетного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Официальные оппоненты: **Лифшиц Илья Михайлович**
доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации»

Галушко Дмитрий Вячеславович
кандидат юридических наук, доцент, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности Юридического факультета федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Ведущая организация: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта»

Защита состоится 7 апреля 2021 г. в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.123.02, созданного на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) г. Москва, 125993, ул. Садовая-Кудринская, дом.7, стр.22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» <https://www.msal.ru/content/ob-universitete/sovety/dissertatsionnye-sovety/podrobnye-svedeniya-o-zashchitakh-2020/>.

Автореферат разослан « ___ » _____ 2021 г.

**Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор**

А.В.Корнев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В доктрине до недавнего времени членство в Европейском союзе (ЕС) исследовалось исключительно в контексте расширения объединения. Практически десятилетие назад введенная Лиссабонским договором 2007 г. новелла о порядке добровольного выхода из объединения получила особую актуальность по итогам проведенного в июне 2016 г. референдума в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Проблематике выхода Великобритании из состава Европейского союза в последнее время уделяется внимание юристов, экономистов, политиков.

Великобритания – одно из первых государств, вступившее в Европейские сообщества и первым вышедшее из объединения 31 января 2020 г. Интересен тот факт, что положения статьи 50 Договора о Европейском союзе (ДЕС) были сформулированы англичанином, и Великобритания же первой применила данную статью на практике, создав прецедент и наряду с институтами Европейского союза формируя практику применения положений о выходе из данного объединения.

Предусмотренный статьей 50 Договора о Европейском союзе двухлетний период выхода Великобритании был продлен до 3-х лет и 7-ми месяцев. Трудности возникли при одобрении нижней палатой Парламента Великобритании соглашения о выходе, в результате Протокол по Ирландии/Северной Ирландии был пересмотрен. Кроме того, 31 декабря 2020 г. истекает установленный Соглашением о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии переходный период. В течение данного периода сторонам необходимо подготовить соглашение о свободной торговле, к условиям которого подходы различны. В частности, Европейский союз настаивает на установлении гарантий «равных условий» в сфере

конкуренции, на соблюдении Великобританией социальных стандартов Европейского союза и стандартов Европейского союза в сфере защиты окружающей среды. Великобритания, напротив, напоминает о том, что главной идеей выхода из Европейского союза являлось дальнейшее установление собственных правил, исходя из национальных интересов, и прекращение применения правил Европейского союза.

Согласно Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640, к целям внешней политики Российской Федерации относятся «формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами», «поиск согласия и совпадающих интересов с другими государствами и межгосударственными объединениями»¹. Формирование отношений и поиск согласия должны быть основаны, прежде всего, на изучении правовой системы соответствующих государств и их объединений.

Для Российской Федерации изучение проблематики членства в Европейском союзе актуально по двум аспектам: Россия как третья сторона относительно Европейского союза и Россия как член других межгосударственных объединений, в том числе Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

С одной стороны, вступление в Европейский союз и выход из его состава государств оказывает непосредственное влияние на правоотношения между Российской Федерацией и данными государствами. В свое время ярким примером послужило вступление в Европейский союз стран Балтии, когда Калининградская область оказалась отделенной территорией Европейского союза от остальной территории Российской Федерации. Кроме того, членство в Европейском союзе предполагает обязательства,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 49. – ст. 6886.

ограничивающие участие в международных договорах с третьими странами, включая Российскую Федерацию. В зависимости от условий выхода Великобритании из состава Европейского союза существует вероятность пересмотра двусторонних отношений между нашими странами. Великобритания – важный торговый партнер Российской Федерации: к примеру, с января по август 2019 г. объем двустороннего товарооборота составил 9 миллиардов долларов США.

С другой стороны, для Российской Федерации, не являющейся государством – членом Европейского союза, изучение особенностей членства в Европейском союзе актуально с точки зрения развития иных интеграционных образований, в частности, Евразийского экономического союза, одной из основательниц которого является Россия. В этой связи для Российской Федерации представляет научный и практический интерес опыт Европейского союза. Позитивный опыт можно применять в целях совершенствования правовых подходов к членству в Евразийском экономическом союзе, негативный – в целях прогнозирования и минимизации ошибок.

В современном международном праве с тенденцией к регионализации и интеграции роль межгосударственных объединений усиливается. По словам Н. Блоккера, «наша судьба все больше зависит от деятельности – или отсутствия такой деятельности – международных организаций»².

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в систематизации правовых основ членства в Европейском союзе и выявлении особенностей его правового регулирования.

Для достижения данной цели диссертантом поставлены следующие задачи:

² International Institution Law: Unity within Diversity / H.G. Schermers., N.M. Blokker. – Sixth revised edition. – Boston: Brill, 2018. – P. XXVI.

- определение содержания «членства» в межгосударственном объединении на основе анализа подходов зарубежной и отечественной доктрины;

- установление этапов в эволюции положений о членстве в Европейских сообществах и Европейском союзе, возможность применения данного опыта для развития членства в ЕАЭС;

- исследование специфики членства в Европейском союзе как межгосударственном объединении;

- разграничение условий и критериев вступления в ЕС;

- анализ этапов вступления в ЕС;

- обобщение практических аспектов вступления в Европейские сообщества и ЕС в целях выявления закономерностей;

- определение эволюции положений о выходе из Европейского союза;

- формулировка этапов выхода из состава ЕС;

- выявление особенностей процесса выхода Великобритании из состава ЕС как прецедента применения положений ст. 50 Договора о Европейском союзе.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с возникновением и прекращением членства в Европейском союзе.

Предметом исследования являются нормы международного и европейского права относительно членства в Европейском союзе, в том числе акты институтов ЕС и других межгосударственных объединений, конституции государств – членов ЕС, а также практика реализации данных норм.

Степень научной разработанности темы исследования. В отечественной доктрине советского периода фундаментальные основы к определению и классификации членства в международных организациях на примере ООН были заложены Н.Б. Крыловым «Принципы участия

государств в системе ООН» (1986 г.). Проблематике членства в международных организациях также уделено внимание в трудах Г.И. Тункина, в частности, в монографии «Теория международного права» (1970 г.), Е.А. Шибаевой «Право международных организаций» (1986 г.), Э.С. Кривчиковой «Основы теории права международных организаций» (1979 г.).

Среди современных трудов прежде всего стоит выделить монографии А.Х. Абашидзе и И.П. Блищенко «Право международных организаций» (2013 г.) и В.Г. Вишнякова «Право и межгосударственные объединения» (2003 г.).

Существенный вклад в исследование проблемы внесли авторы, специализирующиеся на праве Европейского союза. В частности, исследованию ценностей Европейского союза – одному из условий вступления в Европейский союз – уделено внимание в диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук П.А. Калиниченко «Правовое регулирование отношений между Россией и Европейским союзом» (2011 г.). Кроме того, в ряде монографий рассмотрен феномен «*acquis communautaire*» (правовой критерий вступления в Европейский союз), например, в трудах Р.А. Петрова «Транспозиция “*acquis*” Европейского Союза в правовые системы третьих стран» (2011 г.) и П.А. Калиниченко «Европейский Союз: право и отношения с Россией» (2012 г.),

Зарубежная доктрина в исследуемой области представлена такими авторами, как К.-А. Кольяр «Международные организации и учреждения» (1972 г.), Я. Клабберс «Концепция договора в международном праве» (1996 г.), «Введение в право международных организаций» (2015 г.), М. Кремона «Расширение Европейского союза» (2003 г.), Ф. Сейерстед «Общее право международных организаций» (2008 г.), Г.Д. Шермерс и Н.М. Блоккер «Право международных организаций: единство в рамках разнообразия» (2018 г.). В данных монографиях рассмотрены вопросы

применения норм международного права к договорам об учреждении международных организаций, в том числе порядок односторонней денонсации таких договоров, приведена классификация членства в международных организациях, изучена практика расширения Европейского союза.

В Российской Федерации в рамках исследуемой проблематики подготовлены диссертации на соискание ученой степени кандидата наук: М.М. Бирюкова «Международно-правовые аспекты ассоциированного членства в Европейском Экономическом Сообществе» (1981 г.), Ж.Т. Мансуровой «Условия членства и процедура принятия новых государств в Европейском союзе» (2005 г.) и Д.В. Галушко «Взаимодействие Европейского союза и государств-членов: опыт Ирландии» (2006 г.). Данные исследования в значительной мере способствовали изучению членства в Европейском союзе, между тем они в совокупности охватывают период до 2004 г. и не отражают тенденций последних пятнадцати лет.

Таким образом, при имеющемся научном фундаменте относительно подходов к членству в межгосударственных объединениях в целом, а также членству в Европейском союзе, в частности, тем не менее в отечественной доктрине отсутствует комплексное исследование правовых основ членства в Европейском союзе, в том числе в контексте анализа положений о добровольном выходе из объединения и прецедента по выходу Великобритании.

Методологическую основу исследования составляют как общенаучные (системный, диалектический, формально-логический, анализа и синтеза, индукции и дедукции, импликации), так и частнонаучные (исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, правового прогнозирования, правовой лингвистики) методы познания. В частности, метод импликации использован при построении формулы членства в Европейском союзе; исторический и сравнительно-правовой – при

выделении этапов эволюции положений о членстве Европейского союза; правовой лингвистики – при анализе аутентичных текстов договоров, в особенности Соглашения о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии, термины которого ранее не переводились на русский язык.

Теоретической основой исследования послужили выводы, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных ученых по международному и европейскому праву, конституционному праву зарубежных стран, а также теории государства и права.

По международному праву основой исследования послужили работы отечественных ученых А.Х. Абашидзе, И.О. Анисимова, Л.П. Ануфриевой, Б.М. Ашавского, К.А. Бекашева, Д.К. Бекашева, И.П. Блищенко, И.Н. Глебова, А.А. Данельяна, С.А. Егорова, Б.Л. Зимненко, А.Я. Капустина, Н.Б. Крылова, Д.К. Лабина, И.И. Лукашука, Е.Г. Ляхова, С.А. Малинина, Ф.Ф. Мартенса, Р.А. Мюллерсона, Ю.С. Ромашева, Н.А. Соколовой, Г.С. Стародубцева, А.Н. Талалаева, Г.И. Тункина, Н.А. Ушакова, С.В. Черниченко, Е.А. Шибасевой, Н.А. Шебановой, В.М. Шумилова, С.Н. Ярышева, А.Ю. Ястребовой.

Доктринальную базу в области европейского права составили труды М.М. Бирюкова, Д.В. Галушко, П.А. Калиниченко, С.Ю. Кашкина, И.М. Лифшица, М.М. Марченко, Р.А. Петрова, А.О. Четверикова, Л.М. Энтина.

По конституционному праву зарубежных стран использованы работы А.П. Любимова, В.В. Маклакова, Б.А. Страшуна.

Зарубежная доктрина охватывает труды в сфере общей теории государства и права Г. Кельзена, в сфере международного права – М. Авбели, Я. Броунли, Н. Блоккера, А. Дайси, Я. Клабберса, К.-А. Кольяра,

М. Кремоны, А. Лазовски, Ф. Сейерстеда, Д. Харрингтона, Т. Хартли, Г. Шермерса, М. Шоу.

Нормативную базу исследования составили международные договоры, в том числе Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г., договоры об учреждении Европейских сообществ и Европейского союза, договоры о вступлении новых государств в Европейские сообщества и Европейский союз, а также конституции ряда европейских государств, акты институтов Европейского союза и иных межгосударственных объединений.

Тексты большинства учредительных договоров использованы в аутентичной редакции, опубликованной в официальном журнале Европейского союза, детально рассмотрены семь договоров о вступлении новых государств (только два из них переведены на русский язык).

Научная новизна исследования состоит, прежде всего, в комплексном и системном подходе к рассмотрению эволюции положений о членстве в Европейских сообществах и Европейском союзе, к правовому анализу существующей практики расширения Европейских сообществ и Европейского союза (с 1951 г. до настоящего времени).

Впервые в отечественном научном исследовании рассмотрены теоретические и практические аспекты процесса выхода государства из состава Европейского союза.

Уникальность работы выражается в высокой степени детализации как при описании эволюции положений о членстве в Европейских сообществах и Европейском союзе, так и при изучении особенностей выхода из состава Европейского союза.

Проведенное в данной работе исследование процесса выхода Великобритании, основанное на правовом анализе положений учредительных договоров Европейского союза, актов институтов Европейского союза, национального законодательства Великобритании, а также опубликованных научных трудах отечественной и зарубежной

доктрины, посвященных рассмотрению отдельных аспектов выхода из состава Европейского союза, носит фундаментальный характер и восполняет пробел в изучении проблематики сецессии. Отдельное внимание уделено рассмотрению и анализу подготовленного Соглашения о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии.

Диссертантом сформулированы следующие **положения, выносимые на защиту:**

1. Отличие института «членства» в Европейском союзе от членства в других межгосударственных объединениях проявляется в единстве и дифференциации условий его возникновения и прекращения.

Единство, в частности, выражается в необходимости выполнения условия о прямом действии и верховенстве норм ЕС, закреплении в учредительных договорах единых правил вступления в ЕС, возможности приостановления отдельных прав, вытекающих из членства, а также определении специальных условий и порядка прекращения членства в ЕС.

Дифференциация, в частности, выражается в подходе институтов ЕС к определению государства «европейским», в установлении изъятий для отдельных государств-членов на основе договоров о присоединении, а также в реализации временных переходных мер для адаптации новых государств-членов.

2. Эволюция положений о членстве в Европейских сообществах и Европейском союзе, происходившая в шесть этапов, демонстрирует усложнение с процессом времени как самой процедуры присоединения, так и условий возникновения и прекращения членства в ЕС.

На первых трех этапах (1951–1956 гг., 1957–1985 гг., 1986–1991 гг.) происходило постепенное усложнение процедуры присоединения в институциональном аспекте, выразившееся в последовательном

расширении участвующих в принятии решения институтов Европейских сообществ.

На четвертом и пятом этапах (1992–1996 гг., 1997–2003 гг.) происходило усложнение условий присоединения, выразившееся в расширении самих условий и появлении дополнительных критериев присоединения.

На шестом этапе (2004 г. – н/в) наблюдается комбинация и совершенствование изменений, как в институциональном аспекте, так и в подходах к установлению условий присоединения. Главной особенностью данного этапа является введение специальной процедуры выхода из состава ЕС.

3. Членство в ЕС характеризуется разнообъемностью прав и обязанностью государств, проявляющейся, с одной стороны, в возможности установления изъятий для отдельных государств-членов, с другой стороны, в возможности перехода к продвинутому сотрудничеству некоторыми государствами-членами в конкретных вопросах углубления интеграции. Действие изъятий не препятствует участию в продвинутом сотрудничестве, если они не касаются тех сфер, где учреждается продвинутое сотрудничество.

4. В положениях учредительных договоров ЕС определяются юридические основания возникновения, приостановления и прекращения членства.

Юридическим основанием:

– возникновения членства в ЕС является заключение международного договора о присоединении (многосторонний акт);

– приостановления членства является решение Совета ЕС (односторонний акт);

– прекращения членства является направление уведомления (нотификация) государства-члена в Совет ЕС о намерении выйти (односторонний акт).

В положениях учредительных документов зафиксированы возможность принудительного приостановления прав, вытекающих из членства (ст. 7 ДЕС), и возможность добровольного выхода из состава объединения (ст. 50 ДЕС). Добровольное приостановление прав и принудительное исключение учредительными договорами ЕС не предусмотрено.

5. Существуют «условия» и «критерии» присоединения к ЕС, которые юридически неравнозначны и имеют различное формальное отражение.

Сформулированные в учредительных договорах условия присоединения (геополитическое и политико-правовое) характеризуются постоянством и невозможностью изменения институтами ЕС. Критерии присоединения (политический, экономический и правовой) формулируются Европейским советом (институтом ЕС) и служат средством реализации политики расширения ЕС.

6. Правовые достижения вступления (*accession acquis*) представляют собой отдельный феномен в правовой системе ЕС. Будучи разновидностью правовых достижений Сообщества (*acquis communautaire*), правовые достижения вступления включают в себя существующую нормативно-правовую базу ЕС, принципы, судебную практику и политические решения, представляющие собой своего рода «минимальный нормативный стандарт», способный обеспечить совместимость правовой системы вступающего государства с правом ЕС. Государство – кандидат обязано еще до вступления инкорпорировать правовые достижения вступления во внутреннее законодательство в целях сближения своего внутреннего законодательства с законодательством ЕС и минимизации

возможных противоречий в праве, что является одним из устоявшихся критериев присоединения (правовой критерий).

7. Предусмотренная статьей 50 ДЕС специальная процедура выхода государства из состава ЕС усложняет прекращение членства на практике. В соответствии с этой статьей, прекращение членства в ЕС возможно на основе двух вариантов: с заключением соглашения о выходе и без заключения соглашения.

При заключении соглашения о выходе выходящее государство ставится в зависимое положение от политических намерений институтов ЕС и остающихся государств-членов. Второй вариант выхода, без заключения соглашения, несет в себе угрозу создания правового вакуума и требует дальнейшего совершенствования на уровне учредительных договоров с учетом практики применения ст. 50 ДЕС и на основе разумного баланса интересов ЕС и государств-членов.

8. Отражающийся в положениях Договора о ЕАЭС 2014 г. порядок возникновения и прекращения членства в ЕАЭС претерпел влияние и имеет общие черты с процедурами ЕС. В частности, это выражается в привлечении институтов в принятие решения о приеме, а также характере юридических оснований возникновения и прекращения членства в ЕАЭС. Отличие проявляется в характере условий членства, в частности, праву ЕАЭС неизвестен правовой критерий подготовки к членству в форме восприятия правовых достижений ЕАЭС.

Теоретическая значимость исследования. Теоретические выводы, полученные в ходе исследования, представляют собой систематизированные положения, расширяющие и уточняющие научные представления по проблематике членства в Европейском союзе, которые могут быть использованы в научных работах по международному и европейскому праву, в частности, по вопросам, касающимся членства в межгосударственных объединениях, прежде всего в Европейском союзе, в ходе дальнейшего

развития интеграционных объединений. Положения данной работы также могут быть использованы в учебном процессе при чтении учебных курсов по профильным дисциплинам в высших учебных заведениях Российской Федерации.

Практическая значимость результатов исследования.

В практическом отношении результаты исследования могут представлять интерес в ходе реализации внешнеполитического курса Российской Федерации, а также в выстраивании отношений Российской Федерации с Европейским союзом и государствами-членами, в совершенствовании института членства в межгосударственных объединениях с участием Российской Федерации, например, Евразийского экономического союза. В частности, данное исследование может иметь практическую значимость для Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации, загранучреждений МИД России, а также других федеральных органов исполнительной власти.

Степень достоверности и апробация работы. Основные теоретические и практические результаты исследования были представлены диссертантом на II Международной научно-практической конференции «Трансформация международных отношений в XXI веке: вызовы и перспективы» (Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации, апрель 2016 г.), Международном научном семинаре для аспирантов и Международной научно-практической конференции «Подходы Европейского союза и России к трансграничным угрозам безопасности» (Нижегородский государственный университет имени Н.И. Лобачевского, май 2018 г.), круглом столе «Выход Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и его последствия для Великобритании, ЕС и России» (Московский

государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина, апрель, 2019 г.).

Основные тезисы и положения диссертационного исследования изложены в четырех публикациях. Три публикации входят в перечень, рекомендуемый Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации: «Статья 50: соглашение между Великобританией и Европейским союзом» (Евразийский юридический журнал, № 8 (111), 2017), «Право сецессии в европейской интеграции: опыт Гренландии и Великобритании» (Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), № 5 (45), 2018), «Брекзит и пространство свободы, безопасности и правосудия» (Международная жизнь, № 9, 2018). Статья «Правовые аспекты прекращения членства в Европейском союзе» включена в сборник научных работ «Европейский союз и Россия в глобальном контексте: внутренние и внешние угрозы» (под общ. ред. П.А. Калининченко, О.В. Корнеева, А.С. Леонова. – М.: РГ-Пресс, 2019).

Личный вклад автора заключается в непосредственной подготовке диссертационного исследования, в том числе в сборе, анализе, систематизации и обобщении трудов российских и зарубежных ученых, анализе положений учредительных договоров Европейских сообществ и Европейского союза, договоров о присоединении и актов институтов Европейских сообществ и Европейского союза в аутентичной редакции на английском и французском языках. Выводы и обобщения сформулированы диссертантом лично.

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Положения диссертации соответствуют паспорту научной специальности 12.00.10 «Международное право. Европейское право» и затрагивают такие сферы, как анализ содержания международных договоров, исследование права международных организаций, выявление особенностей права Европейского союза, рассмотрение проблем, связанных

с совершенствованием нормативно-правового регулирования относительно членства в Европейском союзе, возможность применения опыта Европейских сообществ и Европейского союза к вновь создаваемым межгосударственным объединениям. Результаты исследования соответствуют областям специальности.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Структура диссертации соответствует цели и задачам исследования и представлена введением, тремя главами, разделенными на тематические параграфы, заключением, а также списком использованных источников.

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее разработанности, определяются объект и предмет исследования, цель и задачи работы, указывается методологическая база, формулируется научная новизна, перечисляются положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость исследования, указываются сведения об апробации результатов исследования.

В главе 1 «Правовая природа членства в Европейском союзе» проанализированы западные и отечественные научные подходы к проблематике членства в межгосударственных объединениях, в том числе в историческо-правовом аспекте.

Параграф 1.1 «Понятие “членства” в межгосударственном объединении» посвящен содержанию понятия членства в межгосударственном объединении на основе системного подхода, приведена классификация международных организаций по критерию членства, в том числе на примере ООН, ОБСЕ, ШОС, НАТО, ЮНЕСКО, МАГАТЭ. Рассмотрены основания возникновения и прекращения членства,

основания приостановления отдельных прав, вытекающих из членства, на примере упомянутых организаций, а также Совета Европы, Евразийского экономического союза, Содружества Независимых Государств, Всемирного почтового союза.

Диссертант подчеркивает применение положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. применительно к уставам межгосударственных объединений, включая право добровольного выхода из объединения при отсутствии соответствующих положений в учредительных документах, ссылаясь на мнения отечественных и зарубежных юристов, в частности, А.Н. Талалаева и Я. Клабберса.

Параграф 1.2 «Эволюция положений о членстве в Европейских сообществах и Европейском союзе» посвящен изучению положений учредительных договоров Европейских сообществ и Европейского союза по исследуемой проблематике с 1951 г. по настоящее время.

В эволюции положений о членстве выделено шесть этапов (1951–1956 гг., 1957–1985 гг., 1986–1991 гг., 1992–1996 гг., 1997–2003 гг., 2004 г. – н/в), выявлены особенности каждого этапа, проявившиеся в усложнении положений о приеме в Европейские сообщества и Европейский союз, а также формировании процедуры добровольного выхода.

Первые три этапа (1951–1956 гг., 1957–1985 гг., 1986–1991 гг.) характеризуются расширением участвующих в принятии решения институтов Европейских сообществ, а также введенной на втором этапе необходимостью определения условий присоединения подлежащим ратификации соглашением между государствами-членами и новым государством. Действует единственное условие присоединения – геополитическое условие.

На четвертом этапе (1992–1996 гг.) вступление стало возможным только в Европейский союз с сохранением всех процедур, Европейский совет принял «Копенгагенские критерии» с последующими дополнениями в Эссене

и Мадриде, которые позднее в учредительных договорах получают название «критерии соответствия».

На пятом этапе (1997–2003 гг.) усложнение проявилось в дополнении условий присоединения политико-правовым условием уважения ценностей Европейского союза.

На шестом этапе (2004 г. – н/в) наличие «критериев соответствия» Европейского совета закрепляется на уровне учредительных договоров. В рамках процедуры добавлена необходимость информирования Европейского парламента и национальных парламентов, изменено требуемое большинство голосов Европейского парламента в меньшую сторону. Главной особенностью данного этапа является введение процедуры добровольного выхода, механизм реализации которой применяется в настоящее время.

Параграф 1.3 «Категория “членства” в Европейском союзе как межгосударственном объединении» посвящен изучению членства в Европейском союзе на основе общих подходов к членству в межгосударственных объединениях, а также особенностям возникновения и прекращения членства, приостановления прав, вытекающих из членства, в Европейском союзе, «правовым достижениям» вступления как феномену правовой системы Европейского союза.

Приводится понятие членства в Европейском союзе, под которым понимается форма участия государства в Европейском союзе, являющегося на основании международного договора его составной частью.

Отдельно рассмотрена разнообъемность членства в Европейском союзе, возникающая, с одной стороны, в результате установления изъятий для отдельных государств-членов и продвинутого сотрудничества, с другой стороны.

На основе анализа положений о возникновении и прекращении членства в Европейском союзе установлено, что правовым основанием возникновения членства в Европейском союзе является заключение

соответствующего международного соглашения и его вступление в силу (многосторонний акт), прекращения членства – направление уведомления государства в Совет ЕС о намерении выйти и истечение определенного временного промежутка (односторонний акт).

В главе 2 «Правовые основы вступления в Европейский союз» проанализированы положения первичного права, предусматривающие условия и порядок вступления в Европейский союз, подробно рассмотрены критерии вступления Европейского совета, изучена практика расширения Европейских сообществ и Европейского союза на основе существующих семи договоров о присоединении.

Параграф 2.1 «Условия вступления в Европейский союз» посвящен разграничению условий и критериев вступления в Европейский союз.

Нормами учредительных договоров государства-члены установили два условия вступления в Европейский союз – геополитическое и политико-правовое, а также факт существования критериев вступления или критериев соответствия, принятых Европейским советом.

Особое внимание уделено рассмотрению основополагающих ценностей Европейского союза, представляющих собой определенную квинтэссенцию международно-правового подхода к защите прав человека и конституционных традиций государств-членов.

Параграф 2.2 «Порядок вступления в Европейский союз» посвящен рассмотрению стадий вступления в Европейский союз на основе положений статьи 49 Договора о Европейском союзе, а также практики ее применения.

Проанализированы шесть стадий вступления:

- 1) подача заявки;
- 2) получение статуса кандидата;
- 3) проведение переговоров;
- 4) получение согласия на вступление институтов Европейского союза;

- 5) заключение и ратификация соглашения;
- 6) вступление в Европейский союз.

Отдельное внимание уделено рассмотрению режима ассоциации в контексте его разграничения от стадий вступления в Европейский союз. Выявлено, что соглашение об ассоциации не является обязательной стадией на пути к получению статуса кандидата. Оно может лишь способствовать и облегчить получение такого статуса, если после заключения такого соглашения государство связывает себя обязательствами на проведение реформ и сближение законодательства. Режим ассоциации в силу объективных причин далеко не всегда приводит к вступлению государства в Европейский союз (например, соглашение об установлении ассоциации с Турцией). Кроме того, режим ассоциации может существовать независимо от желания/нежелания государства присоединиться к Европейскому союзу. Примером могут служить европейско-средиземноморские соглашения об установлении ассоциации с Ливаном, Израилем, Иорданией, Марокко и Тунисом и европейско-средиземноморские соглашения об ассоциации с Алжиром и Египтом.

Параграф 2.3 «Правовые аспекты практики расширения Европейского союза» посвящен изучению семи договоров о присоединении к Европейским сообществам и Европейскому союзу, сформировавших практику интеграции, приведен их сравнительный анализ.

Установлено, что все договоры, как правило, составлены по одинаковой схеме и небольшие по объему. Положения относительно вступления содержатся в Акте, являющемся неотъемлемой частью договора.

В главе 3 «Правовые основы выхода (сецессии) из Европейского союза» проанализированы положения статьи 50 Договора о Европейском союзе о добровольном выходе, в том числе в контексте создания данной нормы и процесса формирования прецедента по ее реализации.

Параграф 3.1 «Эволюция положений о выходе из Европейского союза» посвящен сравнительному анализу выхода Гренландии в 1984 г. и выхода Великобритании в 2020 г.

Диссертант приходит к выводу, что сецессия Гренландии, по сути, не явилась выходом из Европейского союза, да и не могла быть выходом в полном смысле этого слова, поскольку возникновение членства и его прекращение возможно в отношении суверенных государств. Гренландия – часть территории Дании, поэтому данный вопрос урегулирован посредством внесения изменений в учредительные договоры, согласно которым прекращено действие учредительных договоров Европейского союза на территории Гренландии, а также включения ее в список заморских стран и территорий.

На уровне учредительных договоров правовая основа выхода из Европейского союза появилась только в Лиссабонском договоре. Первоначально и отечественная, и зарубежная доктрина восприняла норму о добровольном выходе как положение, обеспечивающее государственный суверенитет государств-членов. Аналогичную позицию заняли и национальные суды государств – членов Европейского союза.

После проведения 23 июня 2016 г. референдума о выходе Великобритании из Европейского союза мнения относительно статьи 50 Договора о Европейском союзе изменились в противоположную сторону. В частности, внимание акцентировалось на установлении неравенства между Европейским союзом и выходящим государством, которое, инициировав выход из состава Европейского союза, оказывается в трудновыполнимых условиях согласования положений о выходе.

Параграф 3.2 «Порядок и последствия выхода из Европейского союза» посвящен анализу положений статьи 50 Договора о Европейском союзе относительно процедуры выхода.

Сформулировано шесть стадий процедуры выхода из состава Европейского союза:

1. Направление уведомления в Европейский совет.
2. Определение ориентиров для переговоров.
3. Проведение переговоров между Европейским союзом и выходящим государством.
4. Заключение соглашения между Европейским союзом и выходящим государством.
5. Прекращение действия учредительных договоров Европейского союза в отношении выходящего государства.

Выявлены юридические последствия выхода государства из состава Европейского союза, состоящие в следующем.

1. Прекращение применения учредительных договоров Европейского союза в отношении данного государства. Законодательство Европейского союза, инкорпорированное в национальное законодательство, будет действовать до отмены государством соответствующих норм национального права.

2. Государство, покинувшее Европейский союз, становится третьей стороной. Взаимоотношения строятся в соответствии с правилами заключения соглашений с третьими странами. По сути, данное правило в ограниченном виде начинает применяться с момента подачи уведомления (применение статьи 218 Договора о функционировании Европейского союза, фактическое отстранение от участия в обсуждении и принятии относящихся к нему решений Европейского совета и Совета ЕС).

Параграф 3.3 «Особенности выхода Великобритании из состава Европейского союза» посвящен анализу практического применения Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии положений о добровольном выходе из состава Европейского союза. Подробно

рассмотрены стадии процедуры выхода применительно к Европейскому союзу и Великобритании.

Приведен анализ ориентиров Европейского совета, Актов о выходе из Европейского союза, Соглашения о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии, Декларации о структуре будущих отношений между Европейским союзом и Великобританией, рассмотрены толкование Судом ЕС положений статьи 50 Договора о Европейском союзе, решения Совета ЕС о продлении двухлетнего периода, предусмотренного для выхода Великобритании из состава Европейского союза, приведены акты институтов Европейского союза, применение которых было предусмотрено на случай безоговорочного выхода Великобритании.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приведенные в данной работе исследования носят комплексный характер и в то же время не являются исчерпывающими, поскольку соответствующие положения права Европейского союза постоянно усложняются по мере эволюционирования самого объединения. Выводы и положения позволяют определить правовые основы членства в Европейском союзе в контексте доктринальных и практических подходов к понятию членства в межгосударственном объединении, специфики членства в Европейском союзе, в том числе его возникновению и прекращению.

Созданный на основе норм международного права Европейский союз развивается на пути к федерации. Сочетание принципа суверенного равенства государств и наднационального характера объединения проявляется и в подходах к членству. Добровольность вступления в Европейский союз и выхода из его состава – проявление суверенных прав

государств, наднациональность отражается в определении и рассмотрении критериев вступления в Европейский союз, а также в процедуре выхода из состава Европейского союза, решающая роль в которых принадлежит его институтам.

Усложнение институциональных аспектов процедуры вступления в Европейские сообщества и Европейский союз, а также условий и критериев вступления обусловлено развитием самого объединения. Практика выхода из состава Европейского союза на данном этапе только формируется.

Правовые достижения Европейского союза – основа членства. Используемое зарубежной доктриной понятие «семья ЕС»³ связано с общим правосознанием европейских государств, что, с одной стороны, является главной предпосылкой интеграции, а с другой стороны, способствует обособлению европейского права от международного права. С позиции философии международного права правосознание государств различно, и их взаимное сотрудничество основано на балансе интересов, при котором стороны приходят к соглашению ради достижения определенных целей путем компромисса. В европейском праве правосознание одинаково.

Состав Европейского союза претерпевает постоянные изменения: одновременно с выходом одних государств, другие государства, напротив, намерены присоединиться к Европейскому союзу. Согласно заключению Европейского совета от 18 июня 2019 г.⁴ расширение Европейского союза сохраняет ключевое значение в политике объединения, которое «продолжит вносить свой вклад в мир, демократию, процветание, безопасность и стабильность в Европе».

В настоящее время Албания, Северная Македония, Сербия, Турция и Черногория проходят процедуру вступления в ЕС, Босния и Герцеговина ожидает присвоение статуса кандидата. В феврале 2018 г. Европейской

³ Англ. «EU-family».

⁴ Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process // Brussels, 18.6.2019.

комиссией принята стратегия «Надежная перспектива расширения ЕС и его усиленное взаимодействие с Западными Балканами»⁵, в которой подчеркивается важность интеграции данных государств в состав Европейского союза и необходимость проведения ими реформ в таких областях как верховенство права, основные права, борьба с коррупцией, организованной преступностью, а также экономических реформ. В феврале 2020 г. Европейская комиссия отметила значимость двустороннего взаимодействия в данном процессе, в том числе необходимость поддержки со стороны ЕС в подготовке соответствия государств этого региона требованиям к вступлению в объединение⁶.

Положительный опыт интеграции Европейского союза учитывается другими региональными объединениями, в том числе Евразийским экономическим союзом. При создании ЕАЭС Российская Федерация исходила из опыта ЕС: свобода перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. По словам Президента Российской Федерации В.В. Путина, «в свое время европейцам потребовалось 40 лет, чтобы пройти путь от Европейского объединения угля и стали до полноценного Евросоюза. Становление Таможенного союза и ЕЭП идет гораздо динамичнее, поскольку учитывает опыт ЕС и других региональных объединений. Мы видим их и сильные, и слабые стороны. И в этом наше очевидное преимущество, позволяющее избежать ошибок, не допустить воспроизводства разного рода бюрократических навесов»⁷. Кроме того, отмечена важность взаимодействия между ЕАЭС и ЕС.

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans // Strasbourg, 6.2.2018.

⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enhancing the Accession process – A Credible EU perspective for the Western Balkans // Brussels, 5.2.2020.

⁷ Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. – 03.10.2011.

Дальнейшему изучению подлежит также и выход Великобритании из Европейского союза, поскольку после формального выхода из объединения 31 января 2020 г. продолжаются переговоры относительно урегулирования отношений между сторонами, правовые основы которых должны быть заложены в соответствующем соглашении. Согласно действующему Соглашению о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии период для заключения соглашения истекает 31 декабря 2020 г. с возможностью продления.

ОПУБЛИКОВАННЫЕ НАУЧНЫЕ РАБОТЫ АВТОРА ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

I. В изданиях, рецензируемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Вилкова М.Ю. Статья 50: соглашение между Великобританией и Европейским союзом // Евразийский юридический журнал. – 2017, № 8 (111). – С. 92–95.

2. Вилкова М.Ю. Право сецессии в европейской интеграции: опыт Гренландии и Великобритании // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018, № 5 (45) – С. 78–83.

3. Вилкова М.Ю. Брекзит и пространство свободы, безопасности и правосудия // Международная жизнь. – 2018, № 9. – С.126–142.

II. В иных научных изданиях:

4. Вилкова М.Ю. Правовые аспекты прекращения членства в Европейском союзе // Европейский союз и Россия в глобальном контексте: внутренние и внешние угрозы: сборник научных работ / под общ. ред. П.А. Калиниченко, О.В. Корнеева, А.С. Леонова – М.: РГ-Пресс, 2019.– С 150–156.