

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 341

DOI: 10.54649/2077-9860-2023-4-46-52

А.Е.Агайдарова¹

¹ магистр права, Департамент юстиции г. Алматы
Республика Казахстан, г. Алматы

Н.Д.Тлешалиев²

² PhD, ассоциированный профессор,
Каспийский общественный университет,
Республика Казахстан, г. Алматы
E-mail: nurlan.tleshaliev@mail.ru

РАЗРАБОТКА И ЗАКЛЮЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И «ОСОБАЯ РОЛЬ» ВЕЛИКОБРИТАНИИ ПО ОТНОШЕНИЮ К СОЮЗУ

Аннотация

Целью данной статьи является комплексный анализ основных договоров Европейского союза, которые регулируют правовые аспекты заключения международных договоров в рамках государств членов, а также вне союза с третьими странами. Также в статье рассматривается «особая роль» Великобритании которая на наш взгляд представляется интересным в системе «изменяющейся геометрии».

Ключевые слова: Европейский союз, международные договоры, Лиссабонский договор, ДФЕС, Великобритания и ЕС.

А.Е. Агайдарова¹

¹құқық магистрі, Алматы қаласы Әділет департаменті
Қазақстан Республикасы, Алматы қ.

Н.Д. Тлешалиев²

²Ph.D, қауымдастырылған профессор,
Каспий қоғамдық университеті
Қазақстан Республикасы, Алматы қ.
E-mail: nurlan.tleshaliev@mail.ru

ЕУРОПАЛЫҚ ОДАҚТАҒЫ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ШАРТТАРДЫ ЖАСАУ МЕН ТҮЗУ ЖӘНЕ ҰЛЫБРИТАНИЯНЫҢ ОДАҚҚА ҚАТЫСТЫ “ЕРЕКШЕ РӨЛІ

Аңдатпа

Бұл ғылыми мақаланың мақсаты мүше мемлекеттер шеңберінде, сонымен қатар одақтан тыс үшінші мемлекеттермен халықаралық шарттарды жасаудың (түзудің) құқықтық қырларын реттейтін Еуропалық одақтың негізгі шарттарын кешенді талдау болып табылады. Сонымен бірге мақалада «ауыспалы геометрия» жүйесінде, біздің ойымызша, қызықты болып саналатын Ұлыбританияның «ерекше рөлі» қарастырылады.

Түйінді сөздер: Еуропалық одақ, халықаралық шарттар, Лиссабон шарты, ЕОҚШ, Ұлыбритания және ЕО.

A.E. Agaidarova¹

¹ Master of Law, Department of Justice of Almaty
Republic of Kazakhstan, Almaty

N.D. Tleshaliev²

² Ph.D, Associate Professor,
Caspian Public University,
Republic of Kazakhstan, Almaty
E-mail: nurlan.tleshaliev@mail.ru

DEVELOPMENT AND CONCLUSION OF INTERNATIONAL TREATIES IN THE EUROPEAN UNION AND THE "SPECIAL ROLE" OF GREAT BRITAIN IN RELATION TO THE UNION

Annotation

The purpose of this article is a comprehensive analysis of the main treaties of the European Union, which regulate the legal aspects of concluding international treaties within member states, as well as outside the union with third countries. The article also discusses the "special role" of Great Britain, which, in our opinion, seems interesting in the system of "changing geometry".

Key words: European Union, international treaties, Lisbon Treaty, TFEU, UK and EU.

До вступления в силу Лиссабонского договора, как отмечает С.Ю. Кашкин, заключение соглашений с государствами и международными организациями в основном регулировались через статьи 300 Европейского союза (далее – ЕС) и статьи 24 Договора о ЕС. Исключениями являются вопросы о торговле (ст. 133 ЕС) и о денежно-кредитной политике (ст. 111 ЕС). Существуют две основные процедуры по заключению международных соглашений, чьи различия порождают "как стойки структуры" Европейского союза. Первая применяется при заключении международных соглашений Европейским сообществом, а вторая — при заключении международных договоров для реализации целей и задач общей внешней политики и политики безопасности (далее – ОВПБ). Лиссабонский договор решил двойственность внешних связей ЕС: он упразднил структуру стойки, определив Союз как единую правовую личность, и это при условии, что внешнее воздействие направлено для отмены двойственности внешнего воздействия в результате слияния процедур заключения договоров. Статья 300 ЕС и Статья 24 Договора о ЕС были заменены в одном положении: в статье 218 ДФЕС. Примечательно то, что Статья 218 Договора о функционировании Европейского союза (далее – ДФЕС) относится как к Общей внешней политике и политике безопасности так и не-ОВПБ договорам [1].

В статье 300 ЕС четко предусмотрено, что соглашения Сообщества были заключены Комиссией. А с другой стороны, в статье 24 Договора о ЕС не указано, кем именно подтверждается заключение соглашений, а просто говорится о том, что Союз может заключать соглашения с одной или несколькими странами или международными организациями [2].

А после вступления в силу Лиссабонского договора 2007 г. ЕС стал обладать единой международной правосубъектностью и заключать все международные договоры непосредственно от своего имени. Рассмотренная выше процедура заключения международных договоров Европейского сообщества будет применяться к Союзу в целом, что повлечет за собой возрастание роли Европейского парламента и Комиссии. В то же время международные договоры по вопросам общей внешней политики и политики безопасности продолжают заключаться по специальной процедуре, как правило, по предложению нового должностного лица, Союза-Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности, цитирует С.Ю. Кашкин [3].

Учитывая то, что даже если международные договоры Европейского сообщества неукоснительно обязательны для всех институтов Сообщества и государств-членов согласно п. 7 ст. 300 Договора о ЕС, то международные соглашения Союза в сферах ОВПБ и Сотрудничества поли-

ции и судебных органов (далее - СПСО) могут применяться к государствам-членам с исключениями, уточняет С.Ю. Кашкин. Во-первых, представитель государства-члена в Совете по словам автора может заявить, что он должен подчиняться собственным конституционным процедурам, и тогда соглашение не будет являться обязательным для представляемого им государства-члена. Во-вторых, другие члены Совета в этом случае могут согласиться с тем, что соглашение применяется к ним временно. Следует обратить внимание на то, что Европейский парламент не принимает участия в процедуре заключения международных соглашений в сферах ОВПБ и СПСО, а Совет занимает доминирующее положение. Роль Комиссии в этом случае незначительна.

«Необходимо добавить, отмечает Н.Ю. Кавешников, что за время существования ЕС функции Комиссии претерпели значительные изменения. Изначально она задумывалась как генератор идей, мотор интеграции и «хранилище Договоров». Но в 90-е годы Комиссия «из института, готовящего и рекомендуемого политику, превратилась в институт, который одновременно реализует эту политику»; она должна «формулировать амбициозную политическую повестку дня, но имеет организационную структуру, слабо приспособленную для этой задачи» [4].

Процедура заключения международных договоров ЕС допускает несколько факультативных стадий. Первая такая стадия имеет место в случае, когда заключаемое соглашение влечет за собой внесение поправок в Договор о ЕС. До заключения соглашения такие поправки должны быть приняты в соответствии с процедурой, применяемой для внесения изменений в учредительные акты Союза и изложенной в ст. 48 Договора о Европейском Союзе. Так, в ст. 48 Договора о ЕС говорится о том что договоры могут быть изменены в соответствии с обычной и упрощенной процедурами пересмотра международных документов [5].

Сроки по прохождению каждой стадии процедуры Договором о ЕС предоставляется на три месяца, за исключением созыва Согласительного комитета и периода его работы (на эти действия дается по шесть недель).

Процедура заключения договоров и соглашений в Европейском Союзе.

Обычный порядок заключения международных соглашений в Союзе установлен в статье 218 Договора о функционировании

Европейского Союза (далее ДФЕС). Центральным учреждением в этой процедуре является Совет, не только как первый среди равных с парламентом, а просто как примус (в первую очередь). Статья 218 ДФЕС признает центральную роль Совета на всех этапах процедуры: «Совет дает разрешение начать переговоры, принимает директивы по ведению переговоров, разрешает подписание соглашений и их заключение, квалифицирован в большинстве, за исключением четырех ситуации. Он должен действовать единогласно: когда соглашение охватывает сферы, для которого требуется единогласие; для соглашений об ассоциации; в отношении статьи 212 соглашений с государствами, которые являются кандидатами в союз; и в отношении вступления соглашения Союза к Европейской конвенции по правам человека (далее ЕКПЧ). Признав главенствующую роль Совета, статья 218 ДФЕС определяет вторичные роли других институтов ЕС на различных процессуальных стадиях заключения договоров. Условия отличаются между инициированием и переговорами соглашения, его подписанием и заключением, а также предоставляет специальные правила для его модификации и временного приостановления. В исключительных случаях, Союз может стать участником международных соглашений без его заключения. Это редкое явление, когда Союз наследует международные соглашения от государств-членов через доктрину функциональной преемственности.

(1) Инициирование и переговоры.

В соответствии со статьей 218 (3), Комиссия владеет исключительным правом давать рекомендации по соглашениям, которые имеют дело с принципиальными вопросами, не касающимися ОВПБ. Напротив, в отношении предметов, которые исключительно или главным образом попадают в ОВПБ, Верховный представитель должен представить рекомендации Совету. По вопросам частично подпадающих под компетенцию ОВПБ и частично за ее пределами, есть также возможность «совместных предложений».

По рекомендации Совет может принять решение об открытии переговоров и выдвижения Союза на них в зависимости от предмета предусмотренного договором. Эта формулировка имеет двойственный характер. Дословно говоря, фраза предполагает либеральное значение. Совет вправе назначить Комиссию в качестве посредника Союза для заключения

соглашения. В отношении заключения соглашений не касающихся вопросов ОВПБ Комиссия не вправе выступать в качестве посредника. В свете юрисдикционного разделения роли между Комиссией и Верховным представителем на рекомендационном этапе, Комиссия будет конституционно иметь право быть посредником союза во всех его соглашениях. Данная норма закреплена в Договоре о функционировании Европейского Союза.

Совет сможет направлять директивы или тему полномочий для консультации со специальным комитетом Совета посреднику. Если Комиссия выбрана в качестве посредника Союза, она должна будет быть признанной Советом и вести переговоры под контролем Совета. Полномочия Комиссии здесь, следовательно, делятся между «автономные» и «делегированные». Нижняя степень институциональной автономии оправдана тем, что в нее вовлечены третьи стороны (последующий отказ от переговоров соглашения Советом действительно может иметь «внешние» негативные последствия, и по этой причине **Ex Ante участие** Совета является полезным конституционным приемом). С другой стороны, существование внутренних мер предосторожности для проверки посредника союза создает, в какой-то степени, «войну на два фронта». Для посредника Союза имеет значение не только внешние переговоры с третьей стороной, но также обязанность вести внутренние дела с Советом.

Парламент формально не участвует в переговорах. Однако, статья 218 (10) ДФЕС конституционализирует право парламента, который будет информироваться во всех этапах процедуры. И это право имеет возможность стать неформальной политической гарантией которая предусматривает интересы парламента на стадиях переговоров.

Наконец, любое учреждение Союза и государства-члены имеют право оспаривать конституционность проекта соглашения до его заключения. Эта судебная гарантия отражена в статье 218 (11) ДФЕС, которая создает юрисдикцию Суда для заключения соглашений или договоров. Данное заключение приводит к выводу, что предполагаемое соглашение не совместимо с договорами, и без согласия не может вступить в силу - если в самих договорах не будут введены поправки. Возможность **Ex Ante Обзора проекта соглашения контрастирует** с обычным из последних обзоров полномочий Суда. Тем не менее, исключение состав-

ляет то, что права третьей стороны в соответствии с международным правом учитываются в этом процессе. Таким образом договаривающаяся сторона впоследствии не может вызвать конституционные споры возникшие в связи с несогласием касательно уже заключенного договора.

(2) Подписание и заключение

Совет подписывает и заключает договор по предложению посредника. До официального заключения договора, Европейский парламент должен принимать активное участие, кроме случаев, когда договор исключительно относится к компетенции ОВПБ. (По сравнению с привлечением Комиссии на стадии предложений, ДФЕС имеет широкие полномочия для участия парламентариев в соглашениях, которые даже принципиально относятся к вопросам ОВПБ). Статья 218 (6) различает две формы парламентского участия в заключении Процедуры: консультации и согласие. Первая процедура – это остаточная категория и распространяется на все соглашения, которые не требуют согласия. Типы соглашений, когда Совету необходимо получить парламентское согласие перечислены в виде пяти положений, перечисленных в соответствии со статьей 218 (6) (а) ДФЕС: (1) соглашения об ассоциации; (2) соглашение о присоединении Союза к ЕКПЧ; (3) соглашения, устанавливающие особые институциональные рамки; (4) соглашения с важными бюджетными последствиями для Союза; (5) соглашения, охватывающие области, к которым применяется обычная, либо специальная законодательная процедура, где не требуется согласие Европейского парламента.

Первая, вторая и третья категории могут быть объяснены конституционными идеями политических договоров. Для соглашений об ассоциации, а также институциональных рамочных соглашений, таких, как Европейский суд по правам человека, будет дефиниция получения важного политического выбора с долгосрочными последствиями. Для этих фундаментальных политических выборов Парламент как представитель европейских граждан должен вынести демократическое разрешение. Четвертая категория представляет собой конституционный результат, который защищает особую роль Европарламента в улучшении укрепления бюджета Союза. Пятая категория придает глубокий смысл с точки зрения процессуального параллелизма. В соответствии с пунктом 6 (а) (5) статьи 218, Парламент имеет

право наложить вето на «сферы, охватывающие соглашения», что внутренне требуют парламентского сотрудничества в решении или согласовании.

Параллелизм между внутренней и внешней сферой, однако, не завершен: Парламент действительно не одобряет власть совместных заключений в областях, в которых применяется обычная законодательная процедура. Его внутренняя власть совместного принятия решений сводится здесь лишь к простой возможности согласия. Он должен «принимать или откладывать» согласованный международный договор. Этот структурный демократический дефицит в процессуальном режиме международных соглашений, не совсем характерен для Европейского союза, но такие моменты встречаются и в других конституционных строях мира. Это обычно оправдано отношением исключительного характера внешней политики и в частности, в изменчивой и скрытой ее натуре.

(3) Изменение, приостановление (и прекращение)

Статья 218 (7) ДФЕС рассматривает изменения международных договоров, которые были успешно заключены. Совет может признать посредника для одобрения изменения в пользу соглашения Союза, где оно обеспечивается признанием упрощенными процедурами или органом настроенным на принятие соглашения. Совет может авторизировать посредника для одобрения модификации соглашения от имени Союза где оно обеспечивается признанием упрощенными процедурами или устанавливающим органом по соглашению. Совет может прикрепить определенные условия для такого разрешения. При отсутствии такого специального разрешения для процедуры упрощенного пересмотра, будет применяться обычный порядок заключения договоров. Это следует из конституционного принципа который называется *Actus contrarius*.

Статья 218 (9) ДФЕС рассматривает приостановление международного соглашения. Совет по предложению Комиссии или Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности принимает решения о приостановлении применения соглашения и об установлении позиций, которые должны быть выражены от имени Союза в рамках учрежденной соглашением инстанции, когда эта инстанция призвана издавать акты, обладающие юридическими последствиями, за исключением актов, изменяющих или допол-

няющих институциональный механизм соглашения.

К сожалению, в статье 218 ДФЕС прямо не излагается процессуальный режим по расторжению договора Союза. Возможны два видения по этому поводу. Первое видение основано на идее *ACTUS contrarius*: прекращение договора должно следовать порядку его заключения. Этот процедурный параллелизм был протестирован в качестве рекомендации к конституционным традициям Государств-членов Союза, которые оставили решение о прекращении, в основном, в руках исполнительной власти. Второе видение по этой причине переходит в стадию приостановления процедуры в порядке заявленной аналогичным способом.

(4) Преемственность международных договоров государств-членов Союза

На вопрос, может ли Союз обязать себя соглашениями, которые он формально не заключал, ответ положительный: в соответствии с европейским законодательством, Союз может обязать себя соглашениями ее государств-членов. Доктрина Союза о преемственности международных соглашений государств-членов – это доктрина функциональной преемственности. Она основана не на передаче территории, а на передаче функции. Формально Союз не был участником международного договора, но суд признал, что «в той мере, в рамках европейских договоров Союз взял на себя полномочия, ранее осуществляемые государствами-членами в области, охватываемой Генеральным соглашением. Таким образом, функциональная преемственность исходит от эксклюзивного характера полномочий Союза в рамках Общей Торговой Политики.

Три принципа регулируют функциональную преемственность Европейского правового порядка. Во-первых, для того чтобы применять доктрину преемственности, все государства-члены должны быть участниками международного договора. Во-вторых, не имеет значения, даже если международный договор был заключен до или после создания Европейского сообщества в 1958 году. В-третьих, Союз достигнет успеха в заключении международных договоров в том случае, когда полностью будет передана вся власть осуществляющаяся ранее Государствами-членами в полномочия Союза. Все же Союз будет следовать не за всеми международными соглашениями заключенными с Государствами-членами, а только за теми где, предполагается эксклюзивная компетенция

союза. В вопросе о том будет ли доктрина Европейской преемственности, таким образом, ограничена сферой конституционно исключительных полномочий Союза или будет ли достаточна законодательная эксклюзивность созданная статьей 3 (2) ДФЕС Суд отдал свое предпочтение доктрине преемственности которая включает в себя законодательную эксклюзивность [6].

Вызывает интерес и «особая роль» Великобритании, занимаемая в Европейском Союзе. П.А. Шевцов подчеркивает то, что являясь членом союза, она смогла сохранить свою индивидуальность, национальную идентичность, гибкий подход в евростроительстве в социальной области и в вопросе по введению единой валюты евро, ограничиваясь системой «изменяющейся геометрии», которая предполагает заключение многосторонних соглашений с различными группами стран участниц, преследующих общую цель в одной из областей сотрудничества, тем самым выступая за сильную Европу, но все таки против усиления наднациональных структур в ЕС [7].

Великобритания до сих пор ставит под сомнение свой путь интеграции в рамках ЕС и это наглядно было видно в политике бывшего Премьер-министра Дэвида Кэмерона. [8].

Великобритания обладала очень сильной и устойчивой национальной идентичностью на протяжении существенного времени и до формирования ЕС. Составляющей этой идентичности было четкое отличие Великобритании от стран континентальной Европы. Это являлось одним из факторов отсутствия стремления Англии в ЕС. Таким образом, сохранение валюты и прочих атрибутов автономии Великобритании от ЕС было сколь-либо проблематичным. Напротив, попытки введения евро и передачи государственных полномочий на уровень ЕС в

других формах вызвали бы неприятие у простых британцев и их политических лидеров (которые вынуждены учитывать общественное мнение из рациональных соображений), считает автор [9].

Рассматривая положительный европейский опыт, необходимо учитывать национальные и региональные особенности каждого из государств-членов ЕАЭС на Евразийском континенте. В процессе анализа проведения правотворческих процедур в Европейском Союзе, которые оформляют и регулируют процесс от разработки, заключения и присоединения Союза к международным договорам, были подробно изложены основные моменты, субъекты и объекты Союза, которые непосредственно несут ответственность и осуществляют контроль за процессом заключения международных документов. Несмотря на то, что в Союзе встречаются недостатки и некоторые противоречия в системе заключения договоров с другими странами, в целом необходимо подчеркнуть, что роль нормотворчества ЕС в общем процессе регулирования отношений на европейском континенте постоянно повышается. Государства Союза на основании разных договоренностей в той или иной степени привели или приводят свое законодательство в соответствие с нормами права ЕС.

В заключении можно отметить, что в свете усиления интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, представляется интересным модель, придерживаемая Великобританией, обеспечивающий баланс между интеграцией в рамках ЕС и национальными интересами. В связи с этим следует учесть опыт названной страны, сохранив идентичность Республики Казахстан в условиях усиления интеграционных процессов в рамках ЕАЭС с учетом национальных интересов страны.

Список использованных источников:

1. Mauro Gatti I Pietro Manzini, External representation of the european union in the conclusion of international agreements, Common Market Law Review 49: 1703–1734, 2012. <http://www.academia.edu>
2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012M/TXT>
3. Сергей Юрьевич Кашкин «Право Европейского Союза», <http://www.litmir.co/br>
4. Кавешников Н.Ю., к.п.н. Европейского Института РАН «Основные характеристики институциональной структуры Европейского союза», <https://www.google.ru>
5. <http://eulaw.ru/treaties/teu>
6. Robert Schutze «European Constitutional Law» book, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224436/evidence-robert-schutze.pdf
7. Павел Анатольевич Шевцов., д.э.н. Великобритания в Европейском Союзе: специфика подхода к совместным проблемам европейского строительства: Политический аспект, 2002, <http://www.dissercat.com>

8. Интернет портал RT, <https://russian.rt.com/article/61732>
9. Морозов Артемий Михайлович, к.п.н. (мнение автора из личной переписки)

References:

1. Mauro Gatti I Pietro Manzini, External representation of the european union in the conclusion of international agreements, *Common Market Law Review* 49: 1703–1734, 2012. <http://www.academia.edu>
2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012M/TXT>
3. Sergey Yuryevich Kashkin «Pravo Yevropeyskogo Soyuzа», <http://www.litmir.co/br>
4. Kaveshnikov N.Yu., k.p.n. Yevropeyskogo Instituta RAN «Osnovnye kharakteristiki institutsionalnoy struktury Yevropeyskogo soyuzа», <https://www.google.ru>
5. <http://eulaw.ru/treaties/teu>
6. Robert Schutze «European Constitutional Law» book, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224436/evidence-robert-schutze.pdf
7. Pavel Anatolyevich Shevtsov., d.e.n. Velikobritaniya v Yevropeyskom Soyuze: spetsifika podkhoda k sovmestnym problemam evropeyskogo stroitelstva: Politichesky aspekt, 2002, <http://www.dissercat.com>
8. Internet portal RT, <https://russian.rt.com/article/61732>
9. Morozov Artemy Mikhaylovich, k.p.n. (mneniye avtora iz lichnoy perepiski)