

Д. Д. Ландо  
В. И. Самарин



# ЕВРОПЕЙСКОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

МОНОГРАФИЯ

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА

ИНСТИТУТЫ И ОРГАНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

ИСТОЧНИКИ И ПРИНЦИПЫ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

КОМПЕТЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА



• ПРОСПЕКТ •

ПРАВОВОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО  
МОНОГРАФИЯ МОНОГРАФИЯ МОНОГРАФИЯ МОНОГРАФИЯ МОНОГРАФИЯ

Д. Д. Ландо  
В. И. Самарин

# ЕВРОПЕЙСКОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

МОНОГРАФИЯ



Электронные версии книг на сайте

[www.prospekt.org](http://www.prospekt.org)



• ПРОСПЕКТ •

Москва  
2015

УДК 341.217(4)(075.8)  
ББК 67.412.1я73  
Л22

Электронные версии книг  
на сайте [www.prospekt.org](http://www.prospekt.org)

**Авторы:**

**Д. Д. Ландо**, канд. юрид. наук, доцент — предисловие, гл. 1, 3, 4 (за исключением подраздела «Принцип верховенства права Европейского союза»), 5 (за исключением раздела «Пространство свободы, безопасности и правосудия»);

**В. И. Самарин**, канд. юрид. наук, доцент — гл. 2, 4 (подраздел «Принцип верховенства права Европейского союза»), 5 (раздел «Пространство свободы, безопасности и правосудия»), приложение.

**Ландо Д. Д., Самарин В. И.**  
Л22 Европейское публичное право : монография. — Москва : Проспект, 2015. — 208 с.

ISBN 978-5-392-15444-9

В книге раскрываются основные вопросы публичного права Европейского союза в свете изучения истории европейских сообществ, структуры Европейского союза, основных положений институционального права. При изложении материала учтены современные тенденции развития права Европейского союза, анализируются изменения, которые произошли после вступления с 1 декабря 2009 г. в силу Лиссабонского договора о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества от 13 декабря 2007 г.

Адресуется студентам, изучающим учебную дисциплину «Право Европейского союза», аспирантам, преподавателям юридических учебных заведений, специалистам в области европейского права, всем заинтересованным читателям.

УДК 341.217(4)(075.8)  
ББК 67.412.1я73

*Научное издание*

**Ландо Дарья Дмитриевна,  
Самарин Вадим Игоревич**

**ЕВРОПЕЙСКОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО**

Монография

Оригинал-макет подготовлен компанией ООО «Оригинал-макет»  
[www.o-maket.ru](http://www.o-maket.ru); тел.: (495) 726-18-84

Санитарно-эпидемиологическое заключение  
№ 77.99.60.953.Д.004173.04.09 от 17.04.2009 г.

Подписано в печать 10.10.2014. Формат 60×90<sup>1/16</sup>.  
Печать цифровая. Печ. л. 13,0. Тираж 300 экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

ISBN 978-5-392-15444-9

© Ландо Д. Д., Самарин В. И., 2014  
© ООО «Проспект», 2014

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>УКАЗАТЕЛЬ СОКРАЩЕНИЙ</b> .....	4
<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	5
<b>Глава 1. Понятие и сущность европейского права</b> .....	7
<b>Глава 2. Институты и органы Европейского союза</b> .....	13
Европейский парламент .....	22
Европейский совет.....	29
Совет Европейского союза.....	33
Европейская комиссия .....	40
Судебная система Европейского союза .....	50
Финансовые органы.....	67
Контрольные органы .....	69
Консультативные органы .....	73
Отраслевые учреждения.....	77
<b>Глава 3. Законодательные процедуры в Европейском союзе</b> .....	91
<b>Глава 4. Источники и принципы права Европейского союза</b> .....	108
Понятие и классификация источников права Европейского союза.....	108
Источники первичного права Европейского союза.....	111
Источники вторичного права Европейского союза.....	115
Принципы права Европейского союза.....	127
<b>Глава 5. Компетенция Европейского союза</b> .....	143
Виды и категории компетенции Европейского союза.....	147
Общая внешняя политика и политика безопасности.....	158
Пространство свободы, безопасности и правосудия .....	165
<b>БИБЛИОГРАФИЯ</b> .....	178
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ</b> .....	179
<b>АЛФАВИТНО-ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ</b> .....	201

## УКАЗАТЕЛЬ СОКРАЩЕНИЙ

Договор о ЕС	Договор о Европейском союзе в редакции договора, подписанного в г. Ницца
Договор о ЕС (Л)	Договор о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора
Договор о ЕЭС	Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (в ред. от 25.03.1957)
Договор о Сообществе	Договор, учреждающий Европейское сообщество (в ред. от 26.02.2001)
ДФЕС	Договор о функционировании Европейского союза
Евратом	Европейское сообщество по атомной энергии
Европарламент	Европейский парламент
Евросовет	Европейский совет
ЕС, Союз	Европейский союз
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ЕОУС	Европейское объединение угля и стали
ЕЭС	Европейское экономическое сообщество
ЕЦБ	Европейский центральный банк
Комиссия	Европейская комиссия
Лиссабонский договор	Договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества от 13.12.2007
ОВППБ	Общая внешняя политика и политика безопасности
ПСБП	Пространство свободы, безопасности и правосудия
Совет	Совет Европейского союза
СПИ	Суд первой инстанции
СПСУД	Сотрудничество полиции и судов по уголовным делам
ЕСР	European Court reports («Сборник решений Суда ЕС»)
OJ	Official Journal of the European Union («Официальный журнал Европейского союза» — официальный печатный орган ЕС)

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемая вниманию читателя монография подготовлена в период активизации сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза. На встрече с председателем «группы мудрецов» ЕС Фелипе Гонсалесом, состоявшейся 9 февраля 2010 г. в Москве, Д. А. Медведев охарактеризовал ЕС как важного партнера<sup>1</sup>. На саммите ЕС – Россия в Екатеринбурге 4 июня 2013 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин указал, что «Россия и ЕС – близкие партнеры. Европа – крупнейший инвестор в российскую экономику... На Евросоюз приходится почти 50 процентов внешней торговли Российской Федерации... Рассмотрели вопрос о подготовке нового базового соглашения Россия – Евросоюз. Этот документ должен учитывать изменившиеся международные реалии, процессы евразийской интеграции». Глава Российского государства заявил, что руководству Еврокомиссии было бы полезно установить прямые связи с межгосударственной структурой Таможенного союза и Единого экономического пространства с Евразийской экономической комиссией<sup>2</sup>.

Сегодня в рамках отношений «Российская Федерация – ЕС» наиболее актуальными являются вопросы визового режима, заключения нового базового соглашения, взаимодействия в области безопасности и обороны. На саммите ЕС – Россия, состоявшемся 18–19 ноября 2009 г. в Стокгольме, была достигнута договоренность о разработке партнерства для модернизации отношений между Российской Федерацией и ЕС<sup>3</sup>.

Дальнейшее развитие сотрудничества между ЕС и Российской Федерацией будет способствовать росту заинтересованности в изучении учебных дисциплин, ориентированных на ознакомление с правом ЕС, его отдельными отраслями.

Динамика развития права ЕС, увеличение количества государств – членов указанной организации позволяют констатировать, что данная монография является актуальным исследованием вопросов публичного права ЕС.

---

<sup>1</sup> Дмитрий Медведев встретился с председателем «группы мудрецов» ЕС Фелипе Гонсалесом [Электронный ресурс]. 2010. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/6819>. Дата доступа: 11.07.2013.

<sup>2</sup> Пресс-конференция по итогам встречи на высшем уровне Россия – Европейский союз [Электронный ресурс]. 2013. Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/18253>. Дата доступа: 11.07.2013.

<sup>3</sup> Участники заседания по новому базовому соглашению РФ – ЕС позитивно оценили проделанную работу по согласованию положений документа – МИД России [Электронный ресурс]. 2010. Режим доступа: <http://www.prime-tass.by/print.asp?id=79549>. Дата доступа: 11.07.2013.

При изучении публичного права ЕС важно проанализировать не только произошедшие изменения, но и перспективы его развития. Особое внимание уделено анализу норм Лиссабонского договора о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества от 13 декабря 2007 г.<sup>1</sup>, который вступил в силу 1 декабря 2009 г., и прецедентному праву ЕС. Учтено подписание 9 декабря 2011 г. договора о присоединении к ЕС Республики Хорватия<sup>2</sup> (произошло 1 июля 2013 г.).

При создании данной монографии авторы преследовали цель ознакомить читателя с базовыми положениями и последними изменениями в публичном (преимущественно институционном) праве ЕС.

Структура монографии предопределена содержанием институционного права ЕС. Проанализирована специфика правопорядка ЕС, принципы создания и функционирования Европейских сообществ и ЕС, их институтов и органов, а также порядок юрисдикционной защиты права Европейских сообществ и права ЕС. Раскрытие соответствующих вопросов не представляется возможным без уяснения базовых положений о понятии европейского права, его принципах и источниках, а также о компетенции ЕС.

Ознакомление с зарубежными исследованиями проблем публичного права ЕС стало возможным благодаря сотрудничеству с университетом Эрлангена-Нюрнберга (Федеративная Республика Германия) и университетом Граца (Австрия) в рамках реализации проекта ТЕМПУС CD\_JER-27071-2006 «Разработка нового учебного плана в области европейского экономического права» (2008–2010).

---

<sup>1</sup> OJ. C 306. 17.12.2007.

<sup>2</sup> OJ. L 112. 24.04.2012.

# ГЛАВА 1

## ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА

Европейское право — это совокупность правовых норм и законодательных традиций, которые восприняты странами Европы или являются характерными для них<sup>1</sup>.

Термин «европейское право» в широком смысле не получил однозначного толкования. Рассмотрим три основных подхода к определению указанного понятия.

1. Европейским правом признается право всех европейских организаций, включая Совет Европы, Организацию Североатлантического договора (НАТО), Западноевропейский союз, Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Таким образом, европейское право признается региональным правом, являющимся в своей основе международным правом<sup>2</sup>.

2. Европейское право — это право ЕС и национальное право государств-членов (во всяком случае в той его части, которая обеспечивает реализацию норм и принципов, принимаемых и вводимых в действие на уровне ЕС)<sup>3</sup>.

3. Европейское право — это конгломерат действующих на территории европейского континента норм, включая общие принципы права, нормы национальных правовых систем европейских стран и нормы европейского международного права<sup>4</sup>. При таком подходе европейское право включает нормы законодательства Российской Федерации. Следует отметить, что данный подход к определению европейского права признается устаревшим.

Европейским правом в узком смысле признается наднациональное право, а именно право ЕС, которое объединяет большинство национальных систем в рамках Европы<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> European Law. Britannica Online Encyclopedia [Electronic resource]. 2013. Mode of access: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1443520/European-law>. Date of access: 05.10.2013.

<sup>2</sup> *Топорнин Б. Н.* Европейское право: учебник / Б. Н. Топорнин. М.: Юристъ, 1999. С. 9, 19.

<sup>3</sup> Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Л. М. Энтин. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 5–6.

<sup>4</sup> *Кашкин С. Ю.* Введение в право Европейского союза: учебник / С. Ю. Кашкин, П. А. Калининченко, А. О. Четвериков; под ред. С. Ю. Кашкина. изд. 2-е, испр. и доп. М.: Эксмо, 2008. С. 68.

<sup>5</sup> European Law. Britannica Online Encyclopedia [Electronic resource]. 2013. Mode of access: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1443520/European-law>. Date of access: 05.10.2013. Такой подход является общепринятым.



До вступления в силу Лиссабонского договора важное значение для определения европейского права имело соотношение терминов «европейское право», «право ЕС», «право Европейских сообществ», «право Европейского сообщества».

Право Европейского сообщества — это система правовых норм, принятых в рамках Европейского сообщества (организация, входившая в состав первой опоры ЕС). Со вступлением в силу Договора о ЕС (Л)<sup>1</sup> 1 декабря 2009 г. все полномочия Европейского сообщества были переданы Евросоюзу (ст. 1).

Право Европейских сообществ — это система правовых норм, которые принимались в рамках существовавшей ранее первой опоры ЕС, регулировали вопросы создания и деятельности Европейских сообществ в процессе экономической интеграции и подлежали применению в отношении государств — членов ЕС и частных лиц. Первая опора ЕС включала Европейское сообщество и Евратом. Нормы, принятые в период деятельности ЕОУС, продолжили свое действие ввиду перехода в 2002 г. всех полномочий ЕОУС к Европейскому сообществу.

Протокол № 2 к Лиссабонскому договору свидетельствует о том, что в отличие от Европейского сообщества Евратом продолжает существовать как организация, в которую входят все государства — члены ЕС. Функции по управлению деятельностью Евратома выполняют институты ЕС.

Ранее право ЕС определялось как особая правовая система, которая содержит нормы права Европейских сообществ и нормы, регулирующие отношения, возникающие в рамках второй опоры (ОВППБ) и третьей опоры (СПСУД). Момент возникновения права ЕС определялся моментом создания соответствующей организации (1992). Следует отметить, что акты институтов ЕС и работы зарубежных исследователей содержат термин *acquis communautaire*, который обозначает систему права Европейских сообществ или ЕС<sup>2</sup>. Анализ приведенных определений позволяет сделать вывод о том, что право ЕС признавалось европейским правом в узком смысле и регулировало отношения в рамках трех опор.

Вступление в силу Лиссабонского договора предопределило изменение определения права ЕС. Раскрывая сущность данного понятия, некорректно акцентировать внимание на регулировании отношений в рамках трех опор. Достаточно указать, что право ЕС

<sup>1</sup> ОJ. С 115. 09.05.2008. Р. 13–45; С 290. 30.11.2009. Р. 1–4; L 112. 24.04.2012. Р. 6–110.

<sup>2</sup> В русскоязычных источниках указанный термин чаще переводится как «достижения Сообщества».

является самостоятельной правовой системой, существующей наряду с национальными правовыми системами государств – членов ЕС.

Характеристики права ЕС predeterminedены главным образом природой права Европейских сообществ. Существовали различные подходы к определению природы права Европейских сообществ.

1. Право Европейских сообществ признавалось частью международного публичного права, поскольку учредительные договоры (основной источник права Европейских сообществ) квалифицировались как международные правовые акты.

2. Право Европейских сообществ обладает чертами и международного публичного права, и национального права, что позволяет говорить о его двойственной природе.

3. Право Европейских сообществ, надгосударственного образования, обладает чертами национального права.

4. Право Европейских сообществ характеризовалось как автономная правовая система.

Определение природы права Европейских сообществ нашло отражение в решениях Суда Европейских сообществ. Суд Европейских сообществ посчитал необходимым подчеркнуть, что право Европейских сообществ является правом особого рода (лат. *sui generis*), которое действует наряду с правом государств – членов ЕС.

Суд Европейских сообществ пришел к выводу о том, что «Европейское Экономическое сообщество представляет собой новый правопорядок международного права, в интересах которого, хотя и в ограниченных пределах, государств-члены ограничили свои суверенные права, правопорядок, субъектами которого являются не только государства-члены, но и индивиды»<sup>1</sup>.

Впоследствии Суд Европейских сообществ обосновал полную автономию права ЕС от международного права: «В отличие от международных договоров Договор о ЕЭС создал свой собственный правопорядок, который после вступления в силу Договора стал компонентом правовых систем государств-членов, который их суды обязаны соблюдать. Путем создания на неограниченное время сообщества, имеющего свои собственные органы, правосубъектность и международную дееспособность и в особенности реальные полномочия, вытекающие из ограничения суверенитета или передачи полномочий от государств к Сообществу, государства-члены ограничили свои суверенные права, хотя и в ограни-

---

<sup>1</sup> См. Решение Суда Европейских сообществ по делу № 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration [1963] ECR 0001.