

*Mg.iur. Saule Murat, Doctoral Student,
Doctoral Study Programme «Legal Science»
Baltic International Academy
Kazakhstan*

The main European Union institutions and their competence in solving problems of protection of property rights

Abstract. The European Union has the competence of the Member States, which allows its main institutions providing the solution of actual legal problems. The legal capacity of European Union manifests itself in a wide range of social and economic spheres, and legal forms, which are endowed with the Council, the Commission, Parliament and Court of Justice. On the basis of research possible simulation of a mechanism for implementing competence of the main EU institutions to solve actual legal problems. In this total legal issues, the most important is the development of human rights protection institution in general and the protection of property rights in particular.

Keywords: law, agreement, institutions, powers, structure, integration, management, regulation, property, protection of property rights.

*Mg.iur. Saule Murat, doktorante
Baltijas Starptautiskā akadēmija
Doktora studiju programma «Juridiskā zinātne»,
Kazahstāna*

Eiropas Savienības galvenās institūcijas un to kompetence īpašuma tiesību aizsardzības problēmas atrisināšanā

Anotācija. Saskaņā ar dibināšanas līgumiem, Eiropas Savienības galvenās institūcijas ir Eiropas Parlaments, Eiropas Komisija, Eiropas Padome un Eiropas Tiesa. Lai noskaidrotu Eiropas Savienības galveno institūciju kompetenci aktuālo tiesisko problēmu risināšanā, starp kurām viena no svarīgākajām ir cilvēktiesību aizsardzība, rakstā ir noskaidrots šo institūciju tiesiskais statuss, parādīta viņu savstarpējas mijiedarbības tiesiska daba, analizēti lēmumu pieņemšanas metožu normatīvi tiesiskie un līgumiskie pamati, kā arī jurisdikcija cilvēktiesību aizsardzības sistēmā.

Atslēgas vārdi: tiesība, līgums, institūcija, kompetence, struktūra, integrācija, regulēšana, reglamentēšana, īpašums, īpašuma tiesību aizsardzība.

*Mg.iur. Сауле Мурат, докторант
Балтийская международная академия
Докторская программа «Юридическая наука»
Казахстан*

Главные институты Европейского Союза и их компетенции в решении проблемы защиты права собственности

Аннотация. Главными институтами Европейского Союза, в соответствии с учредительными договорами, являются Европарламент, Еврокомиссия, Европейский Совет и Европейский Суд. Для выявления компетенции главных институтов Европейского Союза в решении актуальных правовых проблем, среди которых важнейшей является проблема защиты прав человека, в статье определен их правовой статус, раскрыта правовая природа механизма их взаимодействия, проанализированы законодательные и договорные основы методов принятия решений и юрисдикция в системе защиты прав человека.

Ключевые слова: право, договор, институт, компетенция, структура, интеграция, регулирование, регламентация, собственность, защита права собственности.

Введение

Постановка проблемы и ее актуальность. Проблемы компетенции главных институтов Европейского Союза исследованы современными учеными в многоплановой палитре тем. Тем не менее, в современной доктрине имеется существенный пробел в исследовании эволюции компетенции институтов Европейского Союза как комплексного процесса, отражающего специфику тенденций развития уникального интеграционного объединения государств, весьма удачно названного в литературе «международной организацией интеграции» [1, 535].

Правовой механизм ЕС имеет дуалистическую природу, поскольку основан на взаимодействии международного договорного и институционального механизмов, представляющих собой подсистемы единой системы правовой регламентации интеграционных процессов в ЕС. Исследователи компетенции ЕС в решении правовых проблем единодушны в определении уникального характера столь развитого механизма правовой регламентации интеграции. Компетенция главных институтов базируется на праве ЕС, представляет собой совокупность прав и полномочий, необходимых для деятельности Союза и касающихся вопросов ведения (предметная компетенция) и способности влиять на

решение вопросов предметной компетенции (регулирующая компетенция).

Тематика компетенций институтов ЕС в решении правовых проблем современности является актуальной в контексте динамики их правового статуса.

Лиссабонский договор узаконил современные институты и оптимизированные методы работы в свете требований современного мира, таких как глобализация, изменение климата, демографические изменения, безопасность и энергия. Лиссабонский договор призван сделать Европейский союз более демократичным и эффективным. На основе действующих договоров Европейского союза принимаются решения – акты нового законодательства в виде директив и регламентов. В этот процесс вовлечены, с одной стороны, Европейская комиссия, которая вносит соответствующие предложения, и с другой – Европейский парламент и Совет ЕС, которые принимают данные законодательные акты. В зависимости от условий договоров ЕС, законодательные акты по разным вопросам принимаются посредством разных процедур, которые называются «совместное решение» (Европейского парламента и Совета ЕС), «консультация» (Совет консультируется с Парламентом) или «процедура согласия» (Совет должен получить согласие Парламента).

На примере развития законодательства и внешних отношений Европейского союза видно, что политика ЕС постоянно меняется, и эти изменения согласуются между его институтами.

Целью данного исследования является анализ проблемы компетенции Европейского Союза, в целом, и его главных институтов, в частности, в решении актуальных правовых проблем.

Анализ публикаций по исследуемой тематике. Разработанность проблематики компетенций главных институций ЕС в решении актуальных правовых проблем в современной доктрине представлена в широком диапазоне исследований различных аспектов. Современные авторы детально исследуют вопросы содержания компетенций главных институций ЕС в решении актуальных правовых проблем. Интересные разработки по данной теме содержатся в научных трудах Velasco V.D. «Las Organizaciones internacionales» (Madrid, 1996), Weller J.H.H. «The Constitution of Europe» (London, 1999), Borchardt K.-D. «The ABC of Community Law» (Luxembourg, 2000), Капустина А.Я. «Европейский Союз: интеграция и право» (Москва, 2000), Cuthbert M. «European Union Law» (London, 2003), Kent P. «European Union Law» (London, 2003), Barnard C. «The Substantive Law of the EU» (Oxford, 2004), Craig P., de Burca Gr. «EU Law. Texts, Cases, Materials» (Oxford, 2006), «Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека» под ред. Л.М.Энтина (Москва, 2007), Энтина Л.М. «Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009 – 2017 годы» (Москва, 2009), Mathijsen P.S.R.F. «A Guide to European Union Law. Tenth Edition» (London, 2010), «Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора» под ред. С.Ю. Кашкина (Москва, 2011), Кашкина С.Ю. «Правовые механизмы и основные направления реализации региональной политики ЕС» (Москва, 2012), диссертациях на соискание ученой степени доктора юридических наук Гурбанова Р.А. «Взаимодействие судебных органов на европейском пространстве: вопросы теории и практики» (Москва, 2015), Мещеряковой О.М. «Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суве-

ренитета» (Москва, 2010), диссертациях на соискание ученой степени кандидата юридических наук Старженецкого В.В. «Соотношение международного (европейского) и российского правового регулирования института собственности» (Москва, 2003), Власовой А.В. «Система принятия решений в Европейском Союзе как средство реализации правоспособности его государств-членов» (Москва, 2004), Павельевой Э.А. «Взаимодействие органов Европейского Союза и органов государств-членов» (Санкт-Петербург, 2007), Пышьева А.А. «Совет Европы и Совет государств Балтийского моря в системе европейского институционального сотрудничества» (международно-правовой аспект) (Москва, 2008), Бартенева С.А. «Разграничение компетенции между Европейским Союзом и государствами-членами» (Москва, 2008), Голуба К.Ю. «Решение суда Европейских сообществ как источник права ЕС» (Москва, 2009), Шамсудиновой Р.Р. «Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: становление, развитие и основные формы сотрудничества государств-членов» (Казань, 2009), Жбанкова В.А. «Эволюция компетенции Европейского Союза и ее отражение в европейском праве» (Москва, 2009), Володина О.Н. «Основные тенденции европейской интеграции в практике реализации энергетической политики ЕС» (Москва, 2010), Климовой Е.А. «Правовые основы полицейского и судебного сотрудничества по уголовным делам в праве Европейского Союза» (Москва, 2011), Сурodeйкиной И.В. «Юрисдикционная защита прав человека в ЕС (законодательство и практика)» (Москва, 2011), Бальзамовой Н.Л. «Эволюция законодательства Европейского Союза о правовом положении граждан стран, не входящих в ЕС» (Москва, 2012), Воскресенской Л.А. «Защита прав человека в праве Европейского Союза: институциональный аспект» (Москва, 2012), Кириенкова П.О. «Защита права собственности по Европейскому праву» (Москва, 2012), Савельевой Е.Г. «Защита права собственности как одного из основополагающих прав человека (международно-правовые аспекты)» (Москва, 2013), Никишина И.К. «Правовое регулирование полицейского сотрудничества в Европейском Союзе» (Москва, 2015), Чер-

ныша А.В. «Конкурентное право Европейского Союза и соблюдение прав человека» (Москва, 2015) и других.

Исследование проблемы компетенции Европейского Союза и его главных институций осуществлено при комплексном использовании базисных методологических основ (системного подхода, включающего структурный и функциональный анализ, и диалектического метода) и специальных юридических методов (историко-правового, сравнительно-правового, структурно-юридического и др.).

**Проблемы формирования компетенции
Европейского Союза и его
главных институций:
историческая ретроспектива**

Исследование вопросов об определении понятия и признаков, сущности и содержания компетенции институтов Европейского Союза базируется на историко-правовых источниках генезиса и эволюции интеграционного объединения, актах первичного и вторичного законодательства ЕС, судебной практике, сопровождающих длительный процесс институциональной реформы Европейского Союза. В исторической ретроспективе эволюцию компетенции Европейского Союза возможно представить в ракурсе этапов развития.

Первый этап охватывает исторический промежуток с 1952 по 1957 годы, знаменующий формирование интеграционного образования нового типа на основе Договора об учреждении Европейского объединения угля и стали. Для данного этапа характерно наделение данной интеграционной структуры секторной компетенцией международно-правового типа, специфическим признаком которого становятся элементы наднациональности. Наднациональность предполагает «наделение институтов интеграционного объединения полномочиями принимать решения в переданных ему согласно учредительным договорам аспектах» [2, 11]. В целом, на первоначальном этапе формирования компетенции ЕС наблюдается тенденция создания предпосылок для возникновения интеграционного образования нового типа.

Второй этап развития компетенции Европейского Союза является как наиболее

длительным по времени (до 1986 года), так и наиболее динамичным. За 30 лет было создано и в достаточной степени развито Европейское экономическое сообщество, действующее на основе принципов коммунитарного права – квинтэссенции правовых норм стран Западной Европы, смысл которого заключается в том, что были сформулированы общие для всех государств ЕС правовые нормы, что стало возможным лишь на зрелом этапе развития национальных правовых систем, на основе глубоких сравнительно-правовых исследований отраслей и институтов права отдельных государств, а также конвергенции различных (а зачастую прямо противоположных) моделей решения правовых проблем. Развитие интеграционного образования достигло такого уровня, когда был сформирован и стал эффективно действовать механизм реализации компетенций, присущий государствам федеративного типа. Не менее важен для данного периода фактор возникновения новых направлений интеграционного процесса, ставших истоками уникальных явлений европейской интеграции, получивших впоследствии название опор Европейского Союза. Для данного этапа развития компетенции интеграционного объединения европейских государств также характерен выход за пределы учредительных договоров. Новые сферы компетенции формировались на основании прецедентного права суда Европейских сообществ.

Последующий, третий этап можно назвать подготовительным в процессе создания Европейского Союза. В период 1986-1992 годов наблюдается интенсификация интеграционных процессов, вышедших за пределы экономической сферы. Начало периода знаменуется принятием Единого Европейского акта 1986 года, а конец – подготовкой к подписанию Маастрихтского договора 1992 года. Для данного этапа характерно расширение предметной компетенции Европейского Союза уже в разных сферах.

Следующий, четвертый этап ознаменован принятием Маастрихтского договора 1992 года, ставшего правовой основой интеграции до подписания Лиссабонского договора 2007 года. В литературе отмечается, что данный акт укрепил институциональное,

правовое и организационное единство межгосударственной интеграции и создал предпосылки к «углублению профедералистских тенденций в развитии Сообщества и Европейского Союза» [3, 145]. Именно в этот период Европейское Экономическое сообщество трансформируется в Европейское сообщество, обретает статус организации универсальной компетенции.

Следует отметить, что в современной научной литературе отсутствует единство мнений о целесообразности усиления ограничения суверенитета государств-членов. Тем не менее, отмечается, что принятие Маастрихтского договора вывело Европейский Союз и его компетенцию на принципиально новый уровень [4, 20]. Развиты уникальные тенденции создания института гражданства, изменены соотношения полномочий институций, в целом, компетенция ЕС существенно расширена. Следует сделать также заключение о дуализме компетенции ЕС, ветвями которой являются, во-первых, компетенция по отношению к государствам-членам и, во-вторых, компетенция по отношению к индивидам.

Важным для данного периода является развитие новых сфер компетенции ЕС – Общей внешней политики и политики безопасности (второй опоры) и Сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (третьей опоры). Компетенция институтов ЕС по второй опоре имеет международный характер, базируется преимущественно на политических решениях, за исключением актов Палаты аудиторов, имеющих чисто правовую природу. Что касается третьей опоры, то ее содержание, напротив, наполнено юридическими элементами интеграции – органами и механизмами: Европол, Евроюст, взаимное признание судебных решений, европейский ордер на арест и т.д. Как верно отмечено в современной доктрине, «искусство государства и интеграционной государствовоподобной организации состоит в поисках, заключенных в самой природе как бы «простых», естественных законов и создания на их основе гармоничных «человеческих» законов, позволяющих осуществлять эффективное управление обществом посредством национального права или, как в случае с ЕС – наднационального права» [5, 48].

Действительно, сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере характеризуется выходом за пределы традиционной межправительственной кооперации и обрело элементы наднациональности. «Долиссабонская» структура Европейского Союза получила название «Трех опор», правовой статус каждой из которых имеет различия. «Европейский союз образуют европейские сообщества, дополненные сферами политики и формами сотрудничества, такими как общая внешняя политика, политика безопасности и сотрудничество полиции и судов в уголовно-правовой сфере» [6, 89].

Новой эрой в истории Европейского Союза стало принятие Лиссабонского договора 2007 года, вступившего в силу 1 декабря 2009 года и начавшего отсчет современного этапа развития компетенции ЕС с ликвидации трехопорной архитектуры этого уникального интеграционного объединения государств, право которого названо произведением искусства. «Право ЕС – это новое цивилизационное достижение правовой культуры. Как оригинальное комплексное коллективное произведение искусства, право ЕС творчески соединило в себе регулятивные компоненты экономической, социальной, политической, идеологической, организационной и культурной сфер внутригосударственной и международной жизни, которые взаимно дополняют и взаимно развивают это новое, чрезвычайно динамичное общественное явление. Право ЕС как произведение искусства – это уникальная, реализуемая на практике адаптация относительно «идеальной» государственно-международной правовой модели к объективно сложившимся условиям существования конкретного общества. Это искусство правотворчества и правореализации на пути к формированию общего интеграционного права» [5, 49].

Лиссабонский договор явился выигранным альтернативой проекту договора, устанавливающего Конституцию для Европы. Конституция и Лиссабонский договор конкурировали в решении проблемы выхода ЕС из институционального кризиса, вызванного расширением сфер компетенции ЕС как по территориальному, так и по сущностному

признакам. Европа отдала предпочтение Лиссабонскому договору как наилучшему варианту коренной реформы всей интеграционной структуры.

Революционный характер Лиссабонского договора проявился как в изменении компетенции институтов ЕС в уже подвластных сферах, через расширение, углубление и обогащение его задач и полномочий, так и в распространении компетенции на новые сферы общественной жизни: спорт, туризм, гражданская оборона, космос, оказание помощи государствам-членам, пострадавшим от катастроф, терактов, сближение законодательств др.

В литературе резюмируется: «общим итогом эволюции компетенции Европейского Союза, включая Лиссабонский договор, стало сохранение ее двойственности. С одной стороны - это внутренняя компетенция, получившая максимальное развитие в экономической сфере, центральной частью которой является наднациональная компетенция, приобретающая все более государственно-подобный характер. С другой стороны – это внешнеполитическая компетенция, особенно компетенция, связанная с обеспечением общей внешней политики, центральной частью которой является компетенция, формирующаяся по типу компетенции международной организации» [4, 23].

Историческая эволюция Европейского союза, удачно названного С.Ю. Кашкиным, уникальным и чрезвычайно динамично развивающимся государственно-подобным международным образованием интеграционного типа, показала неприменимость, рассчитанной в классическом виде на государство, системы разделения власти. «Поэтому им была создана гибкая и подвижная система элементов надделения компетенцией и взаимодействия институтов и органов, не ставящая перед собой целью раз и навсегда их разделить или жестко закрепить их в определенной взаимной связи. Такая организация оптимально способствует достижению координации при постановке задач и обеспечению субординации при их реализации, что отражает специфический метод права Европейского союза — метод скоординированной субординации. (...) Европейский союз смог

уникальным образом совместить в своей системе управления как достижения и принципы национального права, используемые в различных правовых системах, так и международное право, а также, приспособив их к интеграционным целям и задачам, сформировать в ходе своего исторического развития собственную эффективную саморегулирующуюся и саморазвивающуюся систему институтов и органов. Лиссабонский договор подтвердил тенденцию к формированию и развитию уникальной самостоятельной и саморазвивающейся правовой системы, опирающейся на комплексную систему принципов, совмещающих в себе общие принципы права, международного права, государственного права и ряда специальных принципов Европейского права. В эту систему интегрируется также система ценностей Европейского союза» [5, 56-57].

Анализ компетенции Европейского Союза и его главных институций: принципы, проблемы классификации

Основным принципом структуры органов и институтов Европейского Союза является стремление к достижению эффективного баланса властей, институтов, органов, учреждений, а также представляемых ими интересов, на основе концепции добровольного, основанного на договоре, предоставления суверенными государствами-членами части своих полномочий Союзным органам и обеспечения эффективного взаимодействия и единства всей созданной таким образом, системы институтов и органов Европейского союза и государств-членов. Это подтверждается и тем, что в Лиссабонском договоре, в качестве основного, закреплен принцип надделения компетенцией (*principle of conferral*), или предоставления полномочий — ст.5 Договора о Европейском союзе. В литературе доказывается значение принципа единства институционального механизма, а также преемственности и последовательности правового регулирования деятельности институтов и органов Европейского союза (ст.13 Договора о Европейском союзе). «Это как наследственность в живой природе. Именно этот принцип способствует закреплению, со-

хранению и развитию правовых достижений Союза» [7, 51].

Для рассмотрения компетенции ЕС в решении актуальных правовых проблем, важное значение имеет уяснение природы и сущности уникального метода правового регулирования Европейского Союза как создателя интеграции во всех других отраслях – экономике, политике, социальной сфере и т.д. Компетенция ЕС представляет собой совокупность прав и полномочий, необходимых для деятельности Союза и касающихся вопросов, которые находятся в ведении ЕС (предметная компетенция), и способности Союза влиять на решение вопросов предметной компетенции (регулирующая компетенция). Разновидностью регулирующей компетенции является юрисдикционная компетенция.

Компетенция регулируется учредительными договорами о ЕС, которые ограничивают компетенцию Союза (принцип наделения полномочиями) и определяют средства ее реализации (принципы subsidiarity и proportionality). Принцип наделения полномочиями должен уважаться как во внешней, так и во внутренней деятельности Евросоюза. Любая компетенция, не предоставленная ЕС в Договорах, принадлежит странам-членам ЕС. Коренным отличием членства в ЕС от участия государств в международных организациях является согласованное ограничение государствами-членами своих суверенных прав, часть которых они передают ЕС, при этом презумпция полномочий исходит от государств-членов, и Евросоюз не может самостоятельно менять свою компетенцию.

Принцип subsidiarity определяет правовые рамки для реализации компетенции Союза. В областях, которые не относятся к его исключительной компетенции, Союз действует лишь тогда и настолько, насколько цели предусмотренных действий не могут быть в полной мере достигнуты странами ЕС на центральном, региональном или местном уровне, но, ввиду масштабности и последствий предусмотренных действий, могут быть лучше достигнуты на уровне сотрудничества. Subsidiarity ограничена случаями, когда компетенция Союза дополняет компетенцию

государств-членов. Регламентация принципа subsidiarity содержится в Протоколе о применении принципов subsidiarity и proportionality. Согласно этому акту, Комиссия ЕС обязана проводить широкие консультации для учета местных и региональных проблем перед внесением любых законопроектов; включать в законопроекты объяснения их соответствия принципам subsidiarity и proportionality и предоставлять сопроводительные документы, в которых содержится обоснование финансовых и юридических последствий принятия акта Союза, а также подтверждение необходимости его принятия на уровне ЕС. Кроме того, национальные парламенты наделены правом контроля за законопроектами ЕС на их соответствие принципу subsidiarity и правом направления ответственным за подготовку законопроекта своих мотивированных выводов для учета. Государства-члены и национальные парламенты также имеют право на обращение с иском в Суд ЕС, относительно нарушения принципа subsidiarity.

Принцип proportionality дополняет принцип subsidiarity: содержание и форма действий Евросоюза не должны выходить за рамки того, что необходимо для достижения целей Договора.

Проблематика компетенции ЕС настолько востребована на практике и разработана в доктрине, что в настоящее время существует целая система ее классификации и видовой характеристики.

Жбанков В.А. предлагает классифицировать компетенцию по трем основаниям: по соотношению компетенции Европейского Союза с компетенцией государств-членов, по направленности регулирования, по особенностям реализации компетенции.

По первому основанию компетенция ЕС делится следующим образом:

- исключительная компетенция (полномочия могут осуществляться исключительно органами Союза);
- совместная компетенция (полномочия могут осуществляться и Европейским Союзом, и государствами-членами, но в случае принятия Союзом нормативно-правового акта, государства-члены не могут

- издавать противоречащий ему акт);
- компетенция осуществлять поддерживающую координирующую и дополняющую деятельность (Европейский Союз оказывает содействие государствам-членам в проведении политики на национальном уровне, но не может осуществлять гармонизации законодательства);
- остаточная компетенция предоставляется государствам-членам (формируется по остаточному принципу, и детально не конкретизируется в учредительных договорах).

По направленности регулирования: внутренняя (для регулирования отношений на своей территории) и внешняя (для регламентации отношений с другими субъектами международного права).

По особенностям реализации:

- компетенция, которая реализуется по типу международной организации (согласование воли государств-членов, необходимость единогласия для принятия решений, их равноправие и отсутствие «жестких» юридических механизмов принуждения);
- компетенция федеративного типа (наличие властных полномочий, возможность издавать нормативно-правовые акты, принятие решений большинством голосов, использование императивного и диспозитивного методов регулирования общественных отношений);
- компетенция переходного типа, сочетающая в себе черты первых двух типов компетенций [4, 9].

Кроме того, существует обоснованная версия о делении компетенции ЕС на определенную (явно выраженную) и подразумеваемую. Явно выраженная компетенция, в свою очередь, делится на внутреннюю (распространяется в таких сферах, как внутренний рынок, свобода, безопасность и правосудие, транспорт, общие правила конкуренции, налогообложения и сближение законодательств, занятость, социальная политика и т.д.) и внешнюю (ОВППБ, СТП, сотрудничество с третьими странами и гуманитарная помощь, ограничительные мероприятия, международные договоры и т.д.). Подразумеваемая компетенция отражается в Лиссабонских договорах о ЕС: закреплена в ста-

тье 352 Договора о функционировании ЕС и определяется практикой Суда ЕС.

Статья 352 Договора о функционировании ЕС предоставляет широкие полномочия Европарламенту, поскольку для принятия соответствующих постановлений Советом необходимо получить его одобрение. Подразумеваемая компетенция достаточно широко использовалась на практике: в области охраны окружающей среды, для подписания международных соглашений о торговле и сотрудничестве, создания таких международных организаций, как Европейский банк реконструкции и развития и т.д. Одной из важных предпосылок применения статьи 352 Договора о функционировании ЕС является соответствие принятых на ее основе мер положениям договора, которые запрещают гармонизацию, либо относят тот или иной вопрос в сферу ОВППБ.

Компетенции главных институций Европейского Союза в решении проблемы защиты права собственности

Главными институциями Европейского Союза, в соответствии с учредительными договорами, являются Европарламент, Комиссия, Совет и Суд, наделенные полномочиями, в числе которых важнейшими являются полномочия по принятию правовых актов, обязательных для государств-членов. Институции Европейского союза, как составляющие системы органов управления Европейским союзом, представляют собой высшие органы, осуществляющие самые важные и обширные полномочия ЕС, статус которых закреплён в Договоре о ЕС и в Договоре о функционировании ЕС. Институции ЕС можно определить как относительно обособленное, но в то же время составное подразделение аппарата ЕС, которое участвует в осуществлении его задач и функций, действует от имени и по поручению ЕС, имеет определенную компетенцию и структуру, а также наделено учредительными договорами властными полномочиями.

Для выявления компетенции главных институций Европейского Союза в решении актуальных правовых проблем необходимо

определить их правовой статус, выяснить правовую природу механизма их взаимодействия, проанализировать законодательные основы методов принятия решений. Справедливо утверждение о том, что многообразие институтов и органов ЕС, строго определенный характер их компетенции и взаимоотношений порождает множественность формализованных процедур и неформальных методов и механизмов, играющих существенную роль в процессе выработки, принятия и реализации решений. Первостепенное значение в данном контексте придается учредительным договорам, определяющим систему институтов и органов Союза, устанавливающим принципы их взаимоотношений и объем осуществляемых ими полномочий. В целом система принятия решений в ЕС базируется на распределении функций в его институтах [8, 8 -12]. Взаимодействие институций ЕС осуществляется на основе принципа сотрудничества и координации. Стабильность правопорядка в ЕС достигается благодаря принципу единства институционального механизма, преемственности и последовательности правового регулирования деятельности институций ЕС (ст.13 Договора о ЕС). Гибкость, сбалансированность институциональной системы ЕС проявляется в совмещении политических (Европейский Совет, Совет ЕС, Парламент, Комиссия) и неполитических (Суд, Счетная палата, Европейский центральный банк) институтов [9, 58-116].

В современной доктрине многое свидетельствует о возрастании интереса исследователей к раскрытию термина «правовое основание», представляющего собой правовую норму учредительного договора, в которой закреплено полномочие соответствующего института ЕС по принятию нормативно-правового акта ЕС, порядок и законодательная процедура его принятия [10, 15 -16].

Европейский парламент является единственным институтом Европейского союза, который избирается непосредственно гражданами. Европейский Парламент как представительный орган Европейского Союза осуществляет законодательную, контрольную, бюджетную функции. Лиссабонский договор значительно расширил компетенцию Евро-

парламента по многим аспектам, имеющим ключевое значение для функционирования институциональной системы ЕС, в том числе в процессе принятия решений. В соответствии со статьей 294 Договора о функционировании ЕС, Европарламент фактически уравнивается в обычной законодательной процедуре с Советом и наряду с Советом вотирует законопроекты, исходящие от Комиссии [11, 73]. К законодательной функции относится издание нормативно-правовых актов - Европарламент издает регламенты и директивы с согласия Совета. Контрольная функция Европарламента – это осуществление контроля за деятельностью Комиссии и других институтов ЕС. Бюджетная функция Европейского Парламента заключается в обсуждении и принятии бюджета совместно с Советом. Кроме вышперечисленных функций, Европарламент абсолютным большинством дает согласие на вступление нового государства-члена ЕС, дает согласие на заключение международных договоров, назначает Омбудсмана, членов европейской Комиссии, счетной палаты и дирекции Европейского Центрального Банка. В соответствии с Лиссабонским договором, Европарламенту поручено избрание председателя Европейской Комиссии.

Во всей иерархической системе институтов и органов ЕС, основная ответственность по обеспечению постоянного и оперативного взаимодействия Союза и государств-членов возлагается на Европейскую Комиссию – институт ЕС, аналогичный по своим полномочиям правительству государства, то есть органу исполнительной власти. Основными функциями Комиссии являются исполнительная, охранительная, инициативная.

Исполнительная функция заключается в претворении в жизнь предписаний учредительных договоров и других источников права, издании делегированного законодательства, принятии мер по исполнению регламентов, директив, решений, исполнению бюджета ЕС, управлении структурными фондами сообщества.

Охранительная функция - это обеспечение соблюдения учредительных договоров, нормативно-правовых актов институтов ЕС и других источников права ЕС государствами-членами, гражданами и юридическими ли-

цами, расследование противоправных действий и бездействий государств-членов ЕС и привлечение их к ответственности перед Судом. Сама Европейская Комиссия может наказывать только хозяйствующих субъектов: физических и юридических лиц.

Инициативная функция Европейской Комиссии заключается в подготовке нормативно-правовых актов и других документов, подлежащих принятию в ЕС. Европейская Комиссия обладает правом законодательной инициативы, регламенты и директивы Европарламента и Совета принимаются с подачи Европейской Комиссии. Комиссия формирует и реализует политику и бюджет ЕС, отслеживает соблюдение европейского законодательства странами ЕС и европейскими компаниями. Комиссия выполняет внешнеполитические функции и принимает участие в выработке и реализации политики ЕС в отношениях с тем или иным государством или регионом.

Совет – межправительственный институт ЕС, состоящий из должностных лиц исполнительной власти государств-членов ЕС (по сути совет министров государств-членов). Законодательную и бюджетную функции Совет реализует совместно в Европейском Парламенте. Совет также определяет политику и координирует деятельность в сфере экономики, финансов, политики занятости. Совет созывает конференцию по пересмотру учредительных договоров ЕС и может самостоятельно вносить поправки в них без ратификации. Однако это относится только к отдельным положениям учредительных договоров.

Совет Европейского союза – основной институт ЕС, наделенный наибольшими властными полномочиями. Совет ЕС является главным органом в процессе принятия как законодательных, так и политических решений. Законодательные акты принимаются им совместно с Европейским парламентом. Совет Европейского союза выполняет шесть главных функций: 1) утверждение законодательства ЕС (в большинстве случаев совместно с Европейским парламентом); 2) координация широкого круга вопросов социально-экономической политики стран ЕС; 3) заключение международных соглашений между ЕС и другими странами или между

народными организациями; 4) утверждение бюджета ЕС совместно с Парламентом; 5) разработка и выполнение общей внешней политики и политики безопасности ЕС; 6) координация сотрудничества между национальными судами и полицией в сфере уголовных дел. Совет, в отличие от Парламента и Комиссии, полностью свободен в своих внешнеполитических действиях. Он является институтом, выступающим от имени всего ЕС на международной арене: от заявлений, деклараций и принятия резолюций до ведения переговоров или даже применения санкций по отношению к той или иной стране.

Судебный институт ЕС – Суд, к юрисдикции которого относятся следующие дела: споры между государствами-членами ЕС, споры между государствами-членами ЕС и Европейской Комиссией, трудовые споры и гражданско-правовые споры. Кроме судебных полномочий у Суда существует преюдициальная юрисдикция. Это означает, что национальные суды государств-членов ЕС могут направлять запросы в Суд по поводу законности того или иного положения в отношении какого-либо конкретного дела, по которому национальный суд собирается вынести решение. Суд в свою очередь отвечает на запрос исходя не из существа дела, а из сути соответствующего положения. Таким образом, в случае исполнения преюдициальных полномочий Суд не решает за национальные суды как им разрешить спор субъектов, потому что это было бы расценено как вмешательство в судебный процесс, к которому Суд не имеет отношения, а лишь дает консультацию по поводу законности и обоснованности применения положений законодательства ЕС. Помимо вышеизложенных функций, Суд также осуществляет функции контроля не вступивших в силу международных договоров, рассматривает вопросы освобождения от должности должностных лиц, иски об обжаловании решений, действий и бездействий должностных лиц. Суд также является кассационной инстанцией по отношению к Трибуналу и Судебным палатам.

Среди актуальных правовых проблем в теории и практике европейского права важнейшей является проблема развития института защиты прав человека, в общем,

и защиты права собственности, в частности. Если почти до конца 60-х годов XX столетия нормы о защите прав человека содержались исключительно в национальном праве государств-членов, то в 1969 году Суд Европейских сообществ открывает первые страницы истории института защиты прав человека на уровне интеграционного объединения. В 70-е годы данный процесс обогащается созданием неписаного каталога прав, основанного применением норм и положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Исследователи этого периода констатируют: «Положительно решив вопрос о распространении требований защиты прав человека на деятельность Европейских Сообществ, Суд Европейских Сообществ продолжает расширение собственной компетенции в данной области и распространяет действие каталога прав на акты Европейского Сообщества, как первичные, так и вторичные, а так же на правовые системы государств членов, в части применения права Европейских Сообществ, и в областях, находящихся в исключительной компетенции государств» [12, 17].

Следует особо отметить, что практика Суда последовательно воспринята главными институциями ЕС. Эволюция компетенции институций ЕС подтверждает тенденцию включения положений о защите прав человека в акты первичного права ЕС – Единый Европейский Акт 1986 года, Маастрихтский договор 1992 года, Амстердамский договор 1997 года, Ниццкий договор 2001 года, Лиссабонский договор 2007 года. Механизм защиты прав человека в системе ЕС функционирует эффективно благодаря элементам конструктивного контроля. Статья 7 Договора о функционировании ЕС предусматривает внесудебную процедуру, которая позволяет институциям ЕС (Парламенту, Комиссии и Совету) применить санкции к государству, нарушившему, либо создающему на своей территории угрозу нарушения прав человека. Кроме того, к институтам внесудебного контроля относятся Агентство по защите основных прав ЕС и Европейский омбудсмен.

Интересная дискуссия имеет место в международно-правовой доктрине, относи-

тельно применения Судом ЕС положений таких актов международного гуманитарного права как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года и Хартия основных прав, выработанная государствами-членами ЕС и принятая 7 декабря 2000 года [13]. И если Хартия со вступлением в силу Лиссабонского договора обрела юридически обязательный характер для институтов ЕС, то в отношении Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Суд ЕС после длительной и, казалось бы, плодотворной подготовки к присоединению 18 декабря 2014 года неожиданно принял отрицательное решение о соответствии Соглашения о присоединении ЕС к Европейской конвенции учредительным договорам ЕС. Отрицательное Заключение Суда ЕС 2/13 по вопросу соответствия Соглашения о присоединении ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод означает, что данный вопрос, поднятый государствами-членами еще в 1979 году, откладывается на неопределенный срок [14, 83-91]. Соответственно, остается актуальной проблема конкуренции и потенциальных коллизий решений Суда ЕС и Европейского суда по правам человека.

Европейская интеграция должна развиваться в направлении юрисдикционной защиты основных прав и свобод при условии обеспечения большей открытости и прозрачности главных институций Европейского Союза.

В настоящее время наиболее актуальным вопросом является развитие международных и региональных механизмов защиты права собственности. Данные механизмы в международном праве представлены региональными международными договорами и соответствующими институциональными международными судебными образованиями, деятельность которых направлена на обеспечение и защиту прав человека. Наиболее выразительны, на наш взгляд, положения региональных международных договоров, регламентирующие защиту права собственности, и соответствующая им практика международных судов, например, статья 17 Хартии Евросоюза по правам человека и прецедентная практика Суда ЕС.

Базовые международные стандарты защиты права собственности заложены в содержании фундаментальных принципов Европейской конвенции по правам человека: принципа верховенства права, принципа баланса публичных и частных интересов, принципа судебного контроля. Названные принципы являются общими для национальных и международных правовых систем, они присущи праву как социальному регулятору [15, 123]. К комплексу базовых международных стандартов правового регулирования обоснованно относят также следующие: принцип автономности понятия права собственности, принцип законности, принцип правомерной цели вмешательства в право собственности, принцип соразмерности вмешательства в право собственности преследуемой цели [16, 14-15].

В доктринальных источниках можно найти обоснованное мнение, что «с точки зрения соответствия целей и результатов, правовое регулирование должно удовлетворять требованию баланса публичных и частных интересов. Это требование указывает на пределы вмешательства в частные отношения, которые вытекают из взаимосвязи государства и гражданского общества: 1) государство может ограничивать право собственности в публичных интересах, но при этом 2) публичные интересы не должны подавлять интересы частных лиц, нивелировать их и 3) на частное лицо не должно налагаться чрезмерное бремя в результате ограничения права собственности» [17, 94].

Суд ЕС может подвергать оценке деятельность всех органов в конституционной системе разделения власти. При этом Судом учитываются формы вмешательства: лишение, меры по контролю, а также такие факторы как социально-экономическая обстановка, имущественное положение собственников, применяемые процедуры, сроки, в течение которых действуют ограничения. В зависимости от этого комплекса условий «требование баланса интересов будет подразумевать дифференциацию правового регулирования с учетом конкретных фактических обстоятельств» [17, 94].

Большое значение придается вопросам лишения собственности, допустимого только

на законных основаниях. Наблюдается тенденция перехода от общих обычно-правовых норм об ответственности государств к договорным нормам и другим специальным механизмам.

Обеспечению принципа верховенства права и должного уровня баланса интересов способствует судебный контроль. Механизм действия судебного контроля в европейском праве обуславливается наличием у субъекта права на доступ в суд, права на справедливое судебное разбирательство, надлежащие процессуальные гарантии и обязательное для исполнения судебное решение (статьи 7, 28 Всеобщей декларации прав человека 1948 года и статья 6 Европейской конвенции по правам человека 1950 года).

Право собственности обеспечивается с позиции комплексного подхода к правовому регулированию данного института. В практике Суда ЕС формируется и утверждается тенденция, согласно которой, при рассмотрении конкретного спора между частным лицом и государством, все усилия направлены на защиту частного лица, посредством расширения сферы действия источников европейского права.

Заключение

Европейский Союз наделен компетенцией со стороны государств-членов, которая позволяет в лице его главных институций регулировать интеграционные процессы в рамках ЕС, обеспечивать решение актуальных правовых проблем. Правовые основы компетенции определены учредительными договорами и решениями Суда ЕС. Верно замечено: «правоспособность Евросоюза проявляется не только в широком наборе социальных и экономических сфер, переданных государствами на уровень европейского регулирования, но и в правовых формах, которыми наделены Совет, Комиссия и Европарламент» [17, 132].

Важное значение для уяснения правовой природы главных институций Европейского Союза имеет исследование историко-правовых источников генезиса и эволюции интеграционного объединения. Несмотря на существующие в современный период про-

блемы кризиса политики (общей, экономической, миграционной и т.д.), Европейский Союз характеризуется выдающимися учеными мирового класса как произведение искусства [5, 48].

Основным принципом структуры органов и институтов Европейского Союза является стремление к достижению эффективного баланса властей, институтов, органов, учреждений путем предоставления суверенными государствами-членами части своих полномочий Союзным органам и обеспечения эффективного взаимодействия и единства всей системы институтов и органов Европейского союза и государств-членов. Компетенция ЕС и его главных институций представляет собой совокупность прав и полномочий, необходимых для деятельности Союза и касающихся вопросов, которые находятся в ведении ЕС (предметная компетенция) и способности Союза влиять на решение вопросов предметной компетенции (регулирующая компетенция). Компетенция

осуществляется на основе принципов надделения полномочиями, субсидиарности, пропорциональности. Компетенция ЕС бывает внутренней и внешней, явно выраженной и подразумеваемой, которые, в свою очередь, могут быть исключительной, общей с государствами-членами, дополняющей и специальной.

На основе проведенного исследования возможно моделирование механизма реализации компетенции главных институций ЕС в контексте решения актуальных правовых проблем. В этом комплексе правовых проблем важнейшей является проблема развития института защиты прав человека, в общем, и защиты права собственности, в частности. В парадигме защиты прав человека и защиты права собственности на базе международных стандартов задействованы судебные и квазисудебные механизмы, такие как компетенционные составляющие институтов Европейского Союза.

Использованные источники:

1. Velasco V.D. Las Organizaciones internacionales // Madrid, 1996.
2. Мещерякова О.М. Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета / Автореф. дис.(...) докт.юрид.наук // М., 2010.
3. Топорнин Б.Н. Европейское право: учебник // М., 2001.
4. Жбанков В.А. Эволюция компетенции Европейского Союза и ее отражение в европейском праве / Автореф. дис.(...) канд.юрид.наук // М., 2009.
5. Кашкин С.Ю. Европейский Союз как произведение искусства / Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 8–9 апреля 2011 г. В 2-х частях. Отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева // М.: РУДН, 2012., Ч. I.
6. Энтин Л.М. О проекте Конституции Европейского Союза // Московский журнал международного права. 2004., №1.
7. Mathijssen P.S.R.F. A Guide to European Union Law. Tenth Edition // L.: Sweet & Maxwell, 2010.
8. Власова А.В. «Система принятия решений в Европейском Союзе как средство реализации правоспособности его государств-членов / Автореф.дис.(...) канд.юрид.наук // М., 2004.
9. Weatherill S. Law and Integration in the European Union // Oxford, 1996.
10. Бартенев С.А. Разграничение компетенции между Европейским Союзом и государствами-членами / Автореф.дис.(...) канд.юрид.наук // М., 2008.
11. Мещерякова О.М. Лиссабонский договор о реформировании институциональной системы Европейского Союза / Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 8–9 апреля 2011 г. В 2-х частях. Отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева // М., 2012., Ч. II.
12. Воскресенская Л.А. Защита прав человека в праве Европейского Союза: институциональный аспект / Автореф.дис.(...) канд.юрид.наук // М., 2012.

13. Сурадейкина И.В. Юрисдикционная защита прав человека в ЕС (законодательство и практика) / Автореф. дис.(...) канд.юрид.наук // М., 2011.
14. Энтин К. Присоединение Европейского союза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: анализ Заключения Суда ЕС 2/13 // "Сравнительное конституционное обозрение", 2015. , N 3 (106).
15. Мингазова И.В. Право собственности в международном праве // М.:Волтерс Клувер, 2007.
16. Савельева Е.Г. Защита права собственности как одного из основополагающих прав человека (международно-правовые аспекты) / Автореф.дис.(...) канд.юрид.наук // М., 2013.
17. Старженецкий В.В. Соотношение международного (европейского) и российского правового регулирования института собственности / Дис.(...) канд.юрид.наук // М., 2003.
18. Миндубаев Р.Р. Полномочия ЕС по принятию собственных правовых актов // Актуальные проблемы права: материалы междунар.науч.конф. // М., 2011.

References:

1. Velasco V.D. Las Organizaciones internacionales // Madrid, 1996.
2. Meshcheryakova O.M. In a supranational European Union law and the issue of sovereignty / Synopsis of dis. (...) of the Dr.iur. // Moscow, 2010.
3. Topornin B.N. European law: the textbook // Moscow, 2001.
4. Zhbakov V.A. The evolution of the European Union's competence and its reflection in European Law / Synopsis of dis. (...) of the candidate of legal sciences // Moscow, 2009.
5. Kashkin S.Y. The European Union as a work of art / Actual problems of modern international law: Proceedings of the annual inter-university scientific conference. Moscow, April 8-9, 2011. 2 parts. Ed. Abashidze O., Kiselyov E. // М.: People's Friendship University, 2012., Part I.
6. Entin L. Draft EU Constitution // The Moscow magazine of international law., 2004., №1.
7. Mathijsen P.S.R.F. A Guide to European Union Law. 10th Edition // L.: Sweet & Maxwell, 2010.
8. Vlasova A.V. "Decision-making system in the European Union as a means of implementation capacity of its member States / Synopsis of the dissertation of the candidate of legal sciences // Moscow, 2004.
9. Weatherill S. Law and Integration in the European Union // Oxford, 1996.
10. Bartenev S.A. Distribution of powers between the European Union and the Member States / Synopsis of the dissertation of the candidate of legal sciences // Moscow, 2008.
11. Meshcheryakova O.M. The Lisbon Treaty on reform of the European Union's institutional system / Actual problems of modern international law: Proceedings of the annual inter-university scientific conference. Moscow, April 8-9, 2011. 2 parts. Ed. O. Abashidze, E. Kiselyov // М., 2012.
12. Resurrection L.A. Protection of human rights in European Union law: institutional aspect / Synopsis of dissertation of the candidate of legal sciences // М., 2012.
13. Surodeykina I.V. Jurisdictional protection of human rights in the EU (Law and Practice) / Synopsis of dissertation of the candidate of legal sciences // М., 2011.
14. Entin K. Joining the European Union to the European Convention on Human Rights: Analysis Conclusions ECJ 2/13 // Comparative Constitutional Review, 2015., No 3 (106).
15. Mingazova I.V. Ownership in International Law // Moscow: Wolters Kluwer, 2007.
16. Savelyeva E.G. Protection of property rights as a fundamental human rights (international legal aspects) / Synopsis of the dissertation of the candidate of legal sciences // М., 2013.
17. Starzhenetsky V.V. The ratio of international (European) and Russian legal regulation of the institution of property / Dissertation of the candidate of legal sciences // Moscow, 2003.
18. Mindubaev R.R. EU authority to adopt its own regulations / Actual problems of law: international scientific conference // М., 2011.

Summary

The European Union has the competence of the Member States, which allows its main institutions providing the solution of actual legal problems. Legal basis of the competence determined by the constituent treaties of the European Union and the decisions of the Court. European Union legal capacity manifests itself in a wide range of social and economic spheres, and legal forms, which are endowed with the Council, the Commission, Parliament and Court of Justice.

Important significance to clarify the legal nature of the main institutions of the European Union is the study of historical and legal sources of the genesis and evolution of the integration association.

The basic principle of the bodies and institutions structures of the European Union is striving to achieve an effective balance of power, agencies and institutions. This commitment is achieved by the provision of sovereign Member States of their power to the Federal authorities. Thus it is achieved to ensure effective cooperation and unity of the whole system of institutions and bodies of the European Union and the Member States. The competence of the main institutions is the set of rights and responsibilities required for the activities of the Union. The competence is based on the principles of empowerment, subsidiarity, proportionality. The competence of the EU is internal and external, explicit and implicit, exclusive, shared with the Member States, complementary and special.

On the basis of research possible simulation of a mechanism for implementing competence of the main EU institutions to solve actual legal problems. In this total legal issues, the most important is the development of human rights protection institution in general and the protection of property rights in particular.