

М. Ю. Вилкова

# ЧЛЕНСТВО В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

М О Н О Г Р А Ф И Я

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЧЛЕНСТВА В ЕС  
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВСТУПЛЕНИЯ В ЕС  
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЫХОДА (СЕЦЕССИИ) ИЗ ЕС**



• ПРОСПЕКТ •

**М. Ю. Вилкова**

# **Членство в Европейском союзе**

*Текст предоставлен правообладателем*

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=69440050](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=69440050)*

*Членство в Европейском союзе. Монография / М. Ю. Вилкова:*

*Проспект; Москва; 2022*

*ISBN 9785392388783*

## **Аннотация**

Данная монография является первым комплексным отечественным изданием, посвященным проблематике членства в Европейском союзе. В работе приведен правовой анализ существующей практики расширения Европейских сообществ и Европейского союза (с 1951 г. до настоящего времени) на основе аутентичных текстов договоров о присоединении на английском и французском языках.

В монографии рассмотрены теоретические и практические аспекты процесса выхода государства из состава Европейского союза. Исследование процесса выхода Великобритании основано на правовом анализе положений учредительных договоров Европейского союза, актов институтов Европейского союза, национального законодательства Великобритании, а также на опубликованных научных трудах отечественной и зарубежной доктрины, посвященных рассмотрению отдельных аспектов выхода из состава Европейского союза.

Отдельное внимание уделено анализу Соглашения о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии 2020 г.

Издание рекомендовано для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов.

# Содержание

Введение	7
Глава 1	11
1.1. Понятие «членства»	11
в межгосударственном объединении	
Конец ознакомительного фрагмента.	36

# **М. Ю. Вилкова**

## **Членство в Европейском союзе. Монография**

*Автор:*

**Вилкова М. Ю.**, кандидат юридических наук, первый секретарь Министерства иностранных дел Российской Федерации.

*Рецензенты:*

**Ерёменко А. С.**, доктор юридических наук, профессор, директор Центра сравнительного правоведения Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

**Калиниченко П. А.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

*Печатается в авторской редакции.*

[ebooks@prospekt.org](mailto:ebooks@prospekt.org)



© Вилкова М. Ю., 2022

© ООО «Проспект», 2022

# Введение

До недавнего времени проблематика членства в Европейском союзе (ЕС) рассматривалась исключительно в контексте расширения объединения. Практически десятилетие назад введенная Лиссабонским договором 2007 г. статья 50 о порядке добровольного выхода из объединения получила особую актуальность по итогам проведенного в июне 2016 г референдума в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Проблематике выхода Великобритании из состава ЕС в последнее время уделяется внимание юристов, экономистов, политиков.

Великобритания – одно из первых государств, вступившее в Европейские сообщества, и первым вышедшее из объединения 31 января 2020 г. Интересен тот факт, что положения статьи 50 Договора о Европейском союзе (ДЕС) были сформулированы англичанином Джоном Керром<sup>1</sup>, и Великобритания же первой применила данную статью на практике, создав прецедент и наряду с институтами ЕС формируя практику применения положений о выходе из данного объединения.

Предусмотренный статьей 50 ДЕС двухлетний период выхода Великобритании был продлен до 3 лет и 7 месяцев. Трудности возникли при одобрении соглашения о выходе

нижней палатой Парламента Великобритании, в результате Протокол по Ирландии / Северной Ирландии был пересмотрен. Кроме того, 31 декабря 2020 г. истекает установленный Соглашением о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии переходный период. В течение данного периода сторонам необходимо подготовить соглашение о свободной торговле, к условиям которого подходы различны. В частности, ЕС настаивает на установлении гарантий «равных условий» в сфере конкуренции, на соблюдении Великобританией социальных стандартов ЕС и стандартов ЕС в сфере защиты окружающей среды. Великобритания, напротив, напоминает о том, что главной идеей выхода из ЕС являлось дальнейшее установление собственных правил, исходя из национальных интересов, и прекращение применения правил ЕС.

Согласно Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640, к целям внешней политики Российской Федерации относятся «формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами», «поиск согласия и совпадающих интересов с другими государствами и межгосударственными объединениями»<sup>2</sup>. Формирование отношений и поиск согласия должны быть основаны, прежде всего, на изучении правовой системы соответствующих государств и их объединений.

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

С одной стороны, вступление в ЕС и выход из его состава государств оказывает непосредственное влияние на правоотношения между Российской Федерацией и данными государствами. В свое время ярким примером послужило вступление в ЕС стран Балтии, когда Калининградская область оказалась отделенной территорией ЕС от остальной территории Российской Федерации. Кроме того, членство в ЕС предполагает обязательства, ограничивающие участие в международных договорах с третьими странами, включая Российскую Федерацию. В зависимости от условий выхода Великобритании из состава ЕС существует вероятность пересмотра двусторонних отношений между нашими странами. Великобритания – важный торговый партнер Российской Федерации: в январе – августе 2019 г. объем двустороннего товарооборота составил 9 миллиардов долларов США.

С другой стороны, для Российской Федерации, не являющейся государством – членом ЕС, изучение особенностей членства в ЕС актуально с точки зрения развития иных интеграционных образований, в частности, ЕАЭС, одной из основательниц которого является Россия. В этой связи для Российской Федерации представляет научный и прак-

тический интерес опыт Европейского союза. Позитивный опыт можно применять в целях совершенствования правовых подходов к членству в ЕАЭС, негативный – в целях прогнозирования и минимизации ошибок.

В современном международном праве с тенденцией к регионализации и интеграции роль межгосударственных объединений усиливается. По словам Н. Блоккера, «наша судьба все больше зависит от деятельности – или отсутствия такой деятельности – международных организаций»<sup>3</sup>.

# Глава 1

## Правовая природа членства в Европейском союзе

### 1.1. Понятие «членства» в межгосударственном объединении

Проблематика членства в межгосударственном объединении имеет комплексный характер. Как правило, межгосударственные объединения создаются первичными субъектами международного права – государствами. С другой стороны, членами межгосударственных объединений могут также являться не только государства, но и иные территориальные образования, а также вторичные субъекты международного права – другие межгосударственные объединения. Кроме того, в связи с многообразием межгосударственных объединений терминология относительно видов членства различна<sup>4</sup>.

В отечественной доктрине международного права прева-лирует подход к определению «членства» с позиции участия государств, при характеристике межгосударственного объединения во главу угла ставят добровольность объединения. Г.И. Тункин подчеркивал, что «одним из важнейших

законов развития человечества в нашу эпоху, которое имеет непосредственное отношение к международным организациям, является существование суверенных государств»<sup>5</sup>. Э.С. Кривчикова упоминает в качестве одной из черт, присущих международной организации, «добровольность вступления в организацию и право выхода из нее»<sup>6</sup>. Е.А. Шибяева отмечает, что ограничение суверенитета государств-членов, «принятое ими и закрепленное учредительными актами – международными договорами»<sup>7</sup> применительно к Европейским сообществам, является добровольным.

Действительно, такой поход вполне обоснован, поскольку членами большинства межгосударственных объединений являются государства. Тем не менее зарубежная доктрина изучает членство в межгосударственных объединениях в его различных формах, в том числе как участие различных территориальных образований, не являющихся суверенными государствами, а также международных организаций. В частности, Г. Шермерс и Н. Блоккер говорят о том, что «в большинстве организаций только государства могут стать их членами. Однако, увеличивается количество международных организаций, которые могут становиться членами других международных организаций»<sup>8</sup>, «существуют некоторые международные организации, членами которых являются (являлись) не только государства, но и зависимые территории или другие образования»<sup>9</sup>. Приводится пример Ев-

ропейского союза, который по состоянию на 1 января 2018 г. является членом более 30 межгосударственных объединений<sup>10</sup>.

В последнее время российская доктрина также уделяет внимание изучению членства межгосударственных объединений. Например, И.М. Лифшиц, анализируя членство ЕС в международных организациях, подчеркивает необходимость изучения как законодательства ЕС, так и правил учредительных договоров международных организаций, о членстве в которых идет речь: «далеко не каждый международный договор об учреждении международной организации допускает членство других международных организаций»<sup>11</sup>.

В данном параграфе предлагается рассмотреть понятие членства, его возникновение и прекращение, а также отличие от прекращения членства приостановление отдельных прав, вытекающих из членства. Принимая во внимание, что членство территориальных образований, не являющихся суверенными государствами, есть исключение из правила, а членство межгосударственных объединений – исключение, которое, возможно, и станет правилом, но пока им не является и применяется в большей степени к ЕС, основное внимание акцентируется на членстве государств.

Нормативное определение членства в межгосударственном объединении отсутствует в международных правовых актах, даются лишь понятие государства-члена или государ-

ства-участника как государства, являющегося членом данного объединения, или члена-учредителя применительно к международной организации. «Пользуясь членством, государства могут дипломатическими средствами конкурировать и взаимодействовать с другими государствами по вопросам, представляющим взаимный интерес, на форумах международных организаций и международных конференций»<sup>12</sup>. В отечественной доктрине под членством в международной организации понимается «одна из наиболее упорядоченных форм участия государства в процессе международного взаимодействия»<sup>13</sup>. При этом основополагающим фактором рассматривается волеизъявление государств, а «правовое состояние членства в международной организации является результатом закрепленного в форме международного договора согласования воли государств»<sup>14</sup>.

Словарь русского языка определяет членство «как состояние, пребывание членом какой-нибудь организации, звание члена», а одно из определений члена, наиболее близкого к данной тематике, – как «отдельный элемент связного целого, одна из нескольких или многих частей, в совокупности своей составляющих целое»<sup>15</sup>.

Таким образом, членство в межгосударственном объединении – форма участия субъекта международного права в межгосударственном объединении, являющегося на основании международного договора составной частью данного

объединения.

Право государств на объединение является их неотъемлемым правом, возникшим из существующей практики объединения племен еще задолго до образования государств и сохранившимся до наших дней.

В настоящее время право государств на объединение отражено на конституционном уровне, при этом подходы государств различны. Так, в конституциях европейских государств говорится о передаче части полномочий государства межгосударственному объединению (например, в параграфе 5 главы 10 конституционного акта Швеции «Форма правления»<sup>16</sup> закреплена возможность передачи «в ограниченном объеме прав международной организации для целей мирного сотрудничества»<sup>17</sup>, в конституционном акте Франции «Преамбула Конституции 1946 г.» существует положение о том, что «Франция соглашается на условиях взаимности с ограничениями суверенитета, необходимыми для организации и защиты мира»<sup>18</sup>). В статье 79 Конституции Российской Федерации<sup>19</sup> говорится о праве на участие в межгосударственных объединениях и передачи им части своих полномочий «в соответствии с международным договором, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации». Однако данные нормы не всегда отражены в конституциях государств, что вовсе не запрещает

ет им участвовать в таких объединениях.

Иначе данный вопрос решается применительно к членству межгосударственных объединений. Межгосударственные объединения действуют в рамках тех полномочий, которыми их наделили учредители для достижения целей данных объединений. «Правосубъектность международной организации вытекает из международного договора, являющегося его учредительным актом. Именно он позволяет организации не только «родиться», но и приобрести отдельную от «родителей» (т. е. государств-учредителей) «личность», способность вступать в отношения с другими субъектами международного права на основании норм последнего»<sup>20</sup>. В действующих уставах межгосударственных объединений, как правило, говорится не о вступлении в другое объединение, а о полномочии на заключение международных соглашений.

Юридическими границами членства являются его возникновение и прекращение.

Правовым основанием возникновения членства является заключение международного соглашения о создании межгосударственного объединения или о вступлении/присоединении к такому объединению.

При заключении международного соглашения государства, действуя добровольно, реализуют свое суверенное право на объединение в целях достижения определенных целей, как на этапе создания объединения, так и вступления/присо-

единения к уже существующему объединению. Цели могут быть различными, от экономических до оборонительных.

Согласно статье 5 Венской конвенции о праве международных договоров к учредительным актам международных организаций и к любому договору, принятому в рамках международной организации, применяются правила, установленные данной Конвенцией, без ущерба для соответствующих правил данной организации. Как отмечает А.Н. Талалаев, «Конвенция исходит из того, что все эти акты относятся к договорам между государствами, как они определены в ст. 2, значит, подпадают под сферу ее применения, согласно ст. 1, как межгосударственные соглашения. В то же время ст. 5 учитывает особенности уставов как международных договоров *sui generis*, в частности то, что международный договор, являющийся уставом международной организации, не только устанавливает права и обязанности государств-участников, но и создает международную организацию, которая действует на его основе. <...> Тем не менее устав остается соглашением между государствами. Поэтому нормы права международных договоров применимы к уставам и статутам с учетом их особенностей, или, как говорится в ст. 5 Конвенции, “без ущерба для соответствующих правил данной организации”. Эти особенности касаются участия (вступление в организацию вместо просто присоединения), исключения и приостановления членства, пересмотра уставов, толкования и др. Есть особенности и в выходе государств из организа-

ций, правопреемстве их членства.»<sup>21</sup>.

Прием в члены международной организации может быть как открытым, как, например, прием в члены ООН (статья 4 Устава), МАГАТЭ (статья IV Устава), Всемирный почтовый союз (статья 11 Устава), так и с выполнением ряда условий, например, прием в члены Всемирной торговой организации<sup>22</sup>, Евразийского экономического союза<sup>23</sup>. В зарубежной доктрине это называется универсальным членством и ограниченным или закрытым членством<sup>24</sup>.

Так, согласно пункту 1 статьи 4 Устава ООН, прием в члены ООН открыт для всех других миролюбивых государств, которые примут на себя содержащиеся в Уставе ООН обязательства и которые, по суждению организации, могут и желают эти обязательства выполнять. По данному вопросу имеется консультативное заключение Международного Суда от 28 мая 1948 г., в котором перечислены пять условий, которым должен соответствовать кандидат: «1) должен представлять собой государство; 2) быть миролюбивым; 3) должно принять на себя обязательства по Уставу; 4) должно быть способно выполнить эти обязательства; 5) должно желать сделать это»<sup>25</sup>. Кроме того, в этом же заключении Международный Суд указал на то, что данный перечень является исчерпывающим. В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Устава ООН, прием производится постановлением Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета Безопасности. На прак-

тике это происходит следующим образом: направление государством Генеральному секретарю заявления и письма о принятии обязательств, содержащихся в Уставе ООН; рассмотрение заявления Советом Безопасности (необходимо положительное голосование 9 из 15 членов, при этом никто из 5 постоянных членов не проголосовал против); представление рекомендации о приеме на рассмотрение Генеральной Ассамблее; принятие резолюции о приеме (необходимо большинство в две трети голосов); вступление членства в силу с даты принятия резолюции о приеме<sup>26</sup>.

Иными словами, даже при открытом приеме в члены межгосударственного объединения предусмотрена приверженность его принципам и целям. В качестве примера также можно привести условия получения членства Содружества Независимых Государств: членом СНГ может стать государство, которое разделяет цели и принципы СНГ и принимает на себя содержащиеся в Уставе СНГ обязательства путем присоединения к нему с согласия всех государств-членов (статья 7 Устава Содружества Независимых Государств<sup>27</sup>).

Существует понятие первоначального члена – «члена данной организации, подписавшего ее устав в момент ее принятия и ратифицировавшего его к началу ее работы»<sup>28</sup>. Так, согласно статье 3 Устава ООН «первоначальными членами Организации Объединенных Наций являются государства, которые, приняв участие в Конференции в Сан-Фран-

диско по созданию Международной Организации или ранее подписав Декларацию Объединенных Наций от 1 января 1942 г., подписали и ратифицировали настоящий Устав в соответствии со статьей 110»<sup>29</sup>. Статья XI Марракешского соглашения о создании Всемирной Торговой Организации к «членам-учредителям» относит договаривающиеся стороны ГАТТ 1947 г. на дату вступления Соглашения и Европейские сообщества. «Второй способ – вступление в организацию путем присоединения к ее учредительному акту. Таких членов именуют присоединившимися»<sup>30</sup>. При этом, как ранее отмечает Н.Б. Крылов, «термин «присоединившиеся члены» надо рассматривать как условный»<sup>31</sup>, объясняя это существенными различиями в приеме в международную организацию и присоединением к международному договору вообще. «Первое значительно сложнее. В этом случае государство прежде всего должно соответствовать определенным условиям <...>. Кроме того, организация в установленном порядке принимает это государство в члены. Конкретные процедуры принятия определяются в уставах каждой международной организации. В отличие от присоединения к международному договору вступление в организацию является двусторонним актом.»<sup>32</sup>. Тем не менее данный термин широко применяется.<sup>33</sup>

Как правило, статус присоединившихся членов приравнивается к статусу первоначальных, объем прав и обязанно-

стей одинаковый согласно учредительным документам. Другой вопрос – получить статус первоначального члена гораздо легче: путем подготовки и подписания международного договора о создании межгосударственного объединения. В отношении присоединяющихся членов необходимо соблюдение определенной процедуры принятия, установленную первоначальными членами в учредительных документах о создании объединения.

По критерию членства международные организации делятся на универсальные (ООН) и региональные (ОБСЕ, ШОС, НАТО)<sup>34</sup>. В настоящее время продолжается тенденция к региональным экономическим объединениям государств. Одним из таких объединений является и Европейский союз.

В отличие от возникновения членства, основанного на принципе добровольности<sup>35</sup>, прекращение членства может быть добровольным и принудительным<sup>36</sup>. Правовые основания при этом различны. Прежде всего, необходимо обращаться к положениям учредительного договора и нормам внутреннего права конкретного объединения («правилам данной организации»), если такие положения не прописаны, применяются общие правила о прекращении договоров, установленные разделом 3 Венской конвенции о праве международных договоров. Например, правовым основанием добровольного прекращения членства в Евразийском эко-

номическом союзе является выход из Договора о Евразийском экономическом союзе. Процедура такого выхода предусмотрена разделом III Порядка принятия в Евразийский экономический союз новых членов и прекращения членства в Евразийском экономическом союзе: направление письменного уведомления государства-члена в Комиссию о намерении выйти из Договора, и прекращение членства по истечении 12 месяцев с даты получения Комиссией уведомления с автоматическим выходом из Договора и международных договоров, заключенных в рамках ЕАЭС. Принудительное прекращение членства правилами ЕАЭС не предусмотрено, соответственно, применяются положения Венской конвенции о праве международных договоров, предусмотренные статьей 60: прекращение договора с одним из участников возможно при существенном нарушении им данного договора.

Международному праву также известны случаи, когда право на добровольный выход ограничено в течение определенного срока. Например, в статье 13 Североатлантического договора под таким периодом понимается двадцатилетний период срока действия Договора.

Вызывает дискуссии вопрос добровольного выхода при отсутствии соответствующих положений в учредительных договорах и правилах организации. Как отмечает Г.И. Тункин, «Право выхода существует во всех общих международных организациях независимо от того, имеется ли об этом

указание в уставе международной организации. Естественно, что оно осуществляется в соответствии с положениями устава соответствующей международной организации или дополнительным соглашением членов организации»<sup>37</sup>. Аналогичной позиции придерживается и зарубежная доктрина. В частности, А.Ост отмечает, что «Устав ООН и некоторые другие учредительные договоры не содержат положений, разрешающих выход государству-члену, но такое право, вероятно, может подразумеваться, хотя в некоторых случаях (таких, как Европейский союз) возможны тяжелые финансовые последствия»<sup>38</sup>.

Статья 56 Венской конвенции устанавливает общее правило о невозможности денонсации или выхода из такого договора, за исключением двух оснований: установлено, что участники намеревались допустить возможность денонсации или выхода, или характер договора подразумевает права денонсации или выхода. Комментируя положения данной статьи Конвенции, А.Н. Талалаев указывает, что второе основание (характер договора подразумевает право денонсации или выхода) относится к уставам международных организаций. «То же самое можно сказать об уставах международных организаций как международных договорах. Выход из них – суверенное право государства-члена»<sup>39</sup>. Аналогичный подход использует Я.Клабберс, рассматривая возможность применения второго основания выхода из дого-

вора «прежде всего к договорам об объединении»<sup>40</sup>. Положения статьи 56 Венской конвенции применительно к договорам об учреждении организаций Я. Клабберс тем не менее называет «ограниченной помощью»<sup>41</sup>, подчеркивая, что «правовые проблемы могут усугубляться в тех случаях, когда выход затрагивает не только другие государства-члены, но и институты организации»<sup>42</sup>.

В доктрине приводятся примеры, когда «в 1977 г. США выходили из МОТ (вновь вступили в 1980 г.). В 1985 г. США, а в 1987 г. Великобритания вышли из ЮНЕСКО.»<sup>43</sup>. При этом указано, что «выход из организации, как правило, обставляется рядом условий. В их числе: направление письменного заявления о выходе, <...> выполнение финансовых обязательств (ЮНЕСКО) и др.»<sup>44</sup>. С даты направления письменного заявления (уведомления) о выходе до даты выхода государства из организации, как правило, устанавливается определенный срок.

Основания исключения из международных организаций, как правило, содержатся в учредительных документах этих организаций. Например, в соответствии со статьей 8 Устава Совета Европы Комитет Министров вправе принять решение о прекращении членства в Совете Европы в отношении государства-члена, грубо нарушающего принципы Совета Европы, установленные статьей 3 Устава, и не воспользовавшегося правом добровольного выхода на основании ста-

ть 7 Устава<sup>45</sup>. Однако не всегда основания для принудительного прекращения членства в международной организации предусмотрены ее уставными документами, что не исключает такую возможность. В частности, в доктрине указывается, что в таком случае исходят из факта систематического нарушения уставных положений международной организации. «Между тем, как показывает практика, государства, систематически нарушающие уставные положения организации, могут быть из нее исключены. Например, в сентябре 1979 г. XVIII Всемирный почтовый конгресс исключил ЮАР из Всемирного почтового союза»<sup>46</sup>.

От прекращения членства следует отличать приостановление отдельных прав, вытекающих из членства, иногда именуемое как приостановление членства. Главное различие состоит в том, что при прекращении членства прекращаются права и обязанности субъекта как члена данного объединения; при приостановлении прав, вытекающих из членства, (приостановлении членства) обязанности субъекта как члена данного объединения сохраняются.

Приостановление прав, вытекающих из членства, (приостановление членства) происходит по инициативе международной организации или по собственной инициативе.

Условия и процедуры приостановления прав, вытекающих из членства, (приостановления членства) прописываются в учредительных документах такой организации. Как правило, выделяют три возможных основания приостановления

прав, вытекающих из членства, по инициативе международной организации: 1) нарушение уставных обязательств международной организации; 2) нарушение финансовых обязательств по отношению к международной организации; 3) приостановление членства в другой международной организации, если членство в этих организациях взаимосвязано<sup>47</sup>. В уставных документах могут содержаться и другие основания для приостановления членства, например, статья 13 Хартии Шанхайской организации сотрудничества к числу таких оснований относит систематическое невыполнение обязательств по международным договорам и документам, заключенным в рамках ШОС.

В качестве примера по первому основанию можно привести положения статьи 8 Устава Совета Европы: «Право на представительство любого Члена Совета Европы, грубо нарушающего положения статьи 3, может быть приостановлено»<sup>48</sup>, по второму основанию – положения статьи 9 Устава Совета Европы: «Если какой-либо Член Совета Европы не выполняет своих финансовых обязательств, Комитет министров может приостановить его право на представительство в Комитете и в Консультативной Ассамблее до тех пор, пока упомянутые обязательства не будут им выполнены», по третьему основанию – пункт 4 статьи II Устава ЮНЕСКО, где речь идет о приостановлении осуществления прав и привилегий государства – члена ЮНЕСКО, права и привилегии которого в качестве члена ООН приостановлены.

Приостановление прав, вытекающих из членства, (приостановление членства) по инициативе самого государства происходит несколько иначе. Поскольку к учредительным актам международных организациях применяются правила Венской конвенции о праве международных договоров, в данном случае следует обратиться к статье 57 Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которой приостановление действия договора в отношении всех участников или в отношении какого-либо отдельного участника возможно в соответствии с положениями договора или в любое время с согласия всех участников по консультации с прочими договаривающимися государствами. Иными словами, при приостановлении прав, вытекающих из членства, (приостановление членства) по инициативе самого государства необходимо обращаться к правилам, установленным учредительными договорами этих организаций. Если в учредительных договорах такие правила не предусмотрены, приостановление прав возможно только с согласия всех членов организации.

## **1.2. Эволюция положений о членстве в Европейских сообществах и Европейском союзе**

Эволюцию положений о членстве в Европейских сообществах и Европейском союзе предлагается рассмотреть на основе соответствующих положений учредительных договоров:

- 1) Договора о создании Европейского объединения угля

и стали, подписанного в Париже 18 апреля 1951 г., вступившего в силу 23 июля 1952 г.;

2) Договора о создании Европейского сообщества по атомной энергии, подписанного в Риме 25 марта 1957 г., вступившего в силу 1 января 1958 г.;

3) Договора, учреждающего Европейское экономическое сообщество, подписанного в Риме 25 марта 1957 г., вступившего в силу 1 января 1958 г.;

4) Договора о Европейском союзе, подписанного в Маастрихте 7 февраля 1992 г., вступившего в силу 1 ноября 1993 г.

В указанные учредительные договоры вносились изменения, которые также будут рассмотрены в данном параграфе применительно к положениям о членстве в Европейских сообществах и Европейском союзе.<sup>49</sup>

Предлагается выделить шесть этапов в эволюции положений о членстве в рамках Европейских сообществ и Европейского союза.

Первый этап (1951–1956 гг.). Договор о ЕОУС предусматривал процедуру присоединения к Договору новых государств, еще не называя такую процедуру вступлением в объединение. Согласно статье 98 «любое европейское государство может подать заявку на присоединение к настоящему Договору. Оно направляет обращение в Совет [Специальный Совет министров], который, после получения мнения Высшего руководящего органа, принимает единогласное ре-

шение, а также определяет условия присоединения, опять же единогласно. Присоединение вступает в силу в день получения акта о присоединении правительством, являющимся депозитарием настоящего Договора.»<sup>50</sup>. В соответствии со статьей 100 Договора таким депозитарием является Правительство Франции.

Иными словами, Договор о ЕОУС устанавливал единственное условие, ставшее впоследствии основным для Европейских сообществ и Европейского союза – государство должно быть европейским<sup>51</sup>. Договором не определены иные условия для государств, претендующих для присоединения к Договору. Хотя существует мнение о соблюдении принципов демократии и свободной рыночной экономики. Это, в частности, отмечает Ж.Т. Мансурова: «при создании ЕОУС не было принято каких либо постановлений, относящихся к условиям членства.<...> При этом учитывалось, что речь шла о европейском объединении, в состав которого могли входить только государства, приверженные принципам демократии и свободной рыночной экономике»<sup>52</sup>.

Определен первый шаг – подача заявки в Совет, и, хотя форма заявки не указана, можно предположить, что речь идет о письменной заявке.

Первое слово в решении вопроса о присоединении государства принадлежит Высшему руководящему органу – органу ЕОУС, обязанностью которого является обеспечение

достижения целей Договора (статья 8).

Можно констатировать, что Договор о ЕОУС заложил основы индивидуального подхода относительно возможности и условий присоединения к Договору: решение вопроса о присоединении и условия присоединения государства к Договору определяет Совет применительно к конкретному государству. Применяется принцип единогласия.

Положения относительно выхода из Договора отсутствовали.

Практика по присоединению государств к данному Договору существует только после образования ЕЭС и Евратома, поэтому будет рассмотрена далее применительно к трем сообществам одновременно.

Второй этап (1957–1985 гг.). Спустя 6 лет на основе положительного опыта функционирования ЕОУС подписываются два Римских договора: Договор о Евратоме и Договор о ЕЭС. Поскольку документы подготовлены одновременно и подписаны в один и тот же день, положения статей о присоединении к Сообществам идентичны.

В статье 205 Договора о Евратоме и Статье 237 Договора о ЕЭС говорится уже о вступлении в сообщество:

«Любое европейское государство может подать заявку на членство в Сообществе. Такая заявка подается в Совет, который после получения заключения Комиссии принимает единогласное решение.

Условия приема и необходимые изменения в данный до-

говор являются предметом соглашения между государствами-членами и государством-заявителем. Такое соглашение подлежит ратификации всеми договаривающимися сторонами в соответствии с их конституционными требованиями»<sup>53, 54</sup>.

Возникает некий прообраз действующей в настоящее время статьи 49 ДЕС. Для принятия решения Совету необходимо заключение Комиссии, исполнительного органа, формируемого из представителей государств-членов. Для государств по-прежнему нормативно определен один критерий – государство должно быть европейским. Вопрос о том, принимать или не принимать конкретное государство в ЕЭС или Евратом, остается на усмотрение сначала соответствующей Комиссии, затем соответствующего Совета. И только Совет принимает окончательное решение, основываясь на единогласии. Если хотя бы один из членов Совета будет против, государство не будет принято.

Таким образом, существенными отличиями положений Договоров о Евратоме и ЕЭС от Договора о ЕОУС, являются, во-первых, факт определения условий присоединения международным соглашением между государствами-членами и присоединяющимся государством, а не Советом, во-вторых, предусмотрено внесение изменений в Договоры о Евратоме и ЕЭС, и наконец, в-третьих, говорится о вступлении в Сообщество.

Решение об удовлетворении или отклонении заявки о

присоединении государства к Договору о ЕОУС принимает Специальный Совет Министров (Совет ЕОУС), о вступлении в Евратом – Совет Евратома, о вступлении в ЕЭС – Совет ЕЭС. В первом случае Совет опирается на решение Высшего руководящего органа, во втором и третьем – Комиссии. Условия присоединения к Договору о ЕОУС определяет Совет, при этом внесение изменений в Договор не предусмотрено. Условия вступления в Евратом и ЕЭС, а также, изменения, вносимые в договоры об учреждении данных Сообществ, – предмет соглашения между государствами-членами и государством-заявителем, которое вступает в силу после ратификации данными государствами. Во всех трех случаях принимают участие только исполнительные органы сообществ, решение принимается единогласно.

Добровольный или принудительный выход данными договорами не был предусмотрен.

В 1965 году подписан Договор о слиянии, в результате подписания которого созданы единый Совет и единая Комиссия для всех трех сообществ<sup>55</sup>.

Первые три расширения европейских сообществ происходили на основе рассмотренных выше положений (статья 98 Договора о ЕОУС, статья 205 Договора о Евратоме, статья 237 Договора о ЕЭС) с учетом следующей особенности.

В 1972 году присоединились к Договору о ЕОУС и вступили в Евратом и ЕЭС Дания, Ирландия и Великобритания. Далее, как отмечает К. Смит, «в апреле 1978 г. Европейский

Совет заявил, что “уважение и обеспечение представительной демократии и прав человека в каждом государстве-члене является важным элементом для членства в Европейских сообществах”»<sup>56</sup>. Считается, что это было сигналом для трех стран Южной Европы (Греции, Португалии и Испании), которые в середине 70-х годов переходили от авторитарного режима к демократии. Иными словами, Европейские сообщества, проводя интеграционную политику, оказывали влияние на развитие стран Европы, не являющихся их членами.

Третий этап (1986–1991 гг.). Учредительные договоры Европейских сообществ подверглись существенному пересмотру путем заключения Единого Европейского акта<sup>57</sup> в 1986 году. Были затронуты и вопросы присоединения новых членов. Статья 8 Акта изложила первый абзац статьи 237 Договора о ЕЭС в следующей редакции: «Любое европейское государство может обратиться с заявкой на членство в Сообществе [ЕЭС]. Оно подает заявку в Совет, который принимает единогласное решение после консультации с Комиссией и получения согласия Европейского парламента, принятого абсолютным большинством его членов»<sup>58</sup>.

В отличие от ранее действовавших положений, статья 8 Акта формулирует необходимость проведения консультаций Совета с еще одним законодательным органом Сообществ – Европейским парламентом. Остальные положения не изменены, положения о выходе также отсутствуют.

Четвертый этап (1992–1996 гг.). 7 февраля 1992 г. в Мaaстрихте подписан Договор о Европейском союзе. Наряду с созданием Европейского союза данный Договор переименовал ЕЭС в Европейское сообщество (статьи А и G). Целью создания ЕС было установление «более тесного союза среди народов Европы» (статья А).

Вступлению в ЕС посвящена статья O, аналогичная статье 237 Договора о ЕЭС:

«Любое европейское государство может обратиться с заявкой на членство в Союзе. Оно подает заявку в Совет, который принимает единогласное решение после консультации с Комиссией и получения согласия Европейского парламента, принимающего решение абсолютным большинством своих членов.

Условия вступления и вызванные этим вступлением изменения в договоры, на которых основан Союз [ЕС], являются предметом соглашения между государствами-членами и государством-заявителем. Такое соглашение подлежит ратификации всеми договаривающимися сторонами в соответствии с их конституционными требованиями»<sup>59</sup>.

Статьи 98 Договора о ЕОУС, 237 Договора о ЕЭС и 205 Договора о Евратоме отменены (подпункт 21 статьи H, подпункт 83 статьи G и подпункт 28 статьи I соответственно). Таким образом, вступление новых государств теперь стало возможно только в Европейский союз.

Четвертое расширение ЕС (вступление Австрии, Финлян-

дии и Швеции в 1994 году) происходи на основе положений Договора о ЕС 1992 г.

Кроме того, в 1993, 1994 и 1995 гг. в рамках политики расширения ЕС относительно государств Центральной и Восточной Европы появляются новые политический, экономический и правовой критерии, принятые Европейским советом на заседаниях в Копенгагене, Эссене и Мадриде соответственно<sup>60</sup>

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.