

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРОДВИНУТОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЕС

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF ENHANCED COOPERATION IN THE EU

R. Amiraslanov

Summary. The article deals with the organizational and legal mechanism of enhanced cooperation in the European Union (EU). It analyzes the legal framework and procedures that allow a group of EU member states to deepen integration in certain areas without involving all the countries of the Union in this process. The study is based on the analysis of the EU founding agreements, secondary legislation and relevant academic literature. Attention is paid to the procedure of decision-making on enhanced cooperation, institutions involved in this procedure. The aim of this study is to identify the main organizational and legal foundations and principles of enhanced cooperation. The legal institution and organizational and legal mechanism of enhanced cooperation is the most comprehensive and developed form of flexible integration for the European Union. The mechanism provides for the active participation of the EU institutions, in particular the European Commission, the European Parliament and the Council of the EU. Despite the fact that enhanced cooperation is a rather effective way to regulate the integration of EU members at different speeds, today it remains a measure of last resort, as it should not undermine the unity of the European Union.

Keywords: enhanced cooperation, European Union, flexible integration, multi-speed integration, differentiation.

Амирасланов Рашид Расулович

*Старший преподаватель, МИРЭА — Российский
технологический университет;
Соискатель кафедры, Московский государственный
институт международных отношений
(Университет) МИД России
r_amiraslanov@inbox.ru*

Аннотация. В статье рассматривается организационно-правовой механизм продвинутого сотрудничества в Европейском Союзе (ЕС). Анализируются правовые основы и процедуры, позволяющие группе государств-членов ЕС углублять интеграцию в определенных сферах, не вовлекая в этот процесс все страны Союза. Исследование опирается на анализ учредительных договоров ЕС, вторичного законодательства и релевантной научной литературы. Внимание уделяется процедуре принятия решения о продвинутом сотрудничестве, институтах, принимающих в данной процедуре участие. Целью данного исследования является выявление основных организационных и правовых основ и принципов продвинутого сотрудничества. Правовой институт и организационно-правовой механизм продвинутого сотрудничества является наиболее комплексной и разработанной формой гибкой интеграции для Европейского Союза. Механизм предусматривает активное участие институтов ЕС, в частности, Европейской комиссии, Европейского парламента и Совета ЕС. Несмотря на то, что продвинутое сотрудничество является достаточно эффективным способом регулировать разноростную интеграцию членов ЕС, на сегодняшний день оно остается крайней мерой, поскольку не должна подрывать единство Европейского Союза.

Ключевые слова: продвинутое сотрудничество, Европейский Союз, гибкая интеграция, разноростная интеграция, дифференциация.

Европейский Союз (ЕС) представляет собой уникальное интеграционное объединение, в рамках которого государства-члены стремятся к углублению сотрудничества в различных сферах. Однако процесс интеграции не всегда протекает равномерно, и страны ЕС могут иметь разные приоритеты и скорость продвижения в определенных областях. Для преодоления этой проблемы в рамках Союза был разработан механизм продвинутого сотрудничества.

Продвинутое сотрудничество представляет собой процедуру, позволяющую группе государств-членов ЕС углублять интеграцию в конкретных сферах. Данный механизм был введен Амстердамским договором 1997 года и впоследствии усовершенствован Ницким договором 2001 года и Лиссабонским договором 2007 года. Продвинутое сотрудничество призвано обеспечить гибкость и эффективность функционирования ЕС, позволяя государствам-членам с общими интересами и амбициями продвигаться вперед, не дожидаясь консенсуса среди всех участников Союза.

В самом общем виде схема принятия решения об утверждении продвинутого сотрудничества выглядит следующим образом:

1. на начальной стадии («initial») как минимум девять государств-членов в качестве крайней меры (measure of last resort) направляют соответствующую заявку на утверждение продвинутого сотрудничества в Комиссию;
2. Комиссия по результатам ее рассмотрения должна, в свою очередь, представить в Совет ЕС предложение об утверждении запрашиваемого продвинутого сотрудничества или сообщить обратившимся государствам-членам о причинах, по которым Комиссии не может поддержать их и передать их заявку в Совет;
3. далее Совет ЕС, получив соответствующее предложение Комиссии об утверждении продвинутого сотрудничества, решает квалифицированным большинством голосов об утверждении продвинутого сотрудничества, предварительно

получив одобрение Европейского парламента («authorization»)¹.

Процедура утверждения продвинутого сотрудничества предполагает участие ряда институтов ЕС в пределах неисключительных полномочий ЕС, полномочия которых как в разрезе продвинутого сотрудничества, так и в целом имеют различную природу и объем. Принципы, определяющие общие рамки функционирования исследуемого организационно-правового механизма, определены статьей 20 ДЕС².

Во-первых, продвинутое сотрудничество призвано способствовать достижению целей ЕС. В качестве целей ЕС учредительные договоры определяют, в частности, содействие миру, благосостоянию населения ЕС, создание пространства свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, внутреннего рынка, содействие научно-техническому прогрессу, социальную защиту, борьбу с дискриминацией, содействие экономическому, социальному и территориальному сплочению и солидарности государств-членов, создание экономического и валютного союза (статья 3 ДЕС).

Во-вторых, установление и функционирование продвинутого сотрудничества должно отвечать целям охраны интересов ЕС. В отличие от целей интересы прямо не определены правовыми актами ЕС, но к ним нередко идет отсылка, к примеру, согласно статье 26 ДЕС Европейский совет определяет «стратегические интересы ЕС». Очевидно, что если понимать понятие «интерес» как то, что служит на пользу кому-либо, чему-либо или как чьи-либо нужды, потребности³, то главным интересом ЕС будет выступать достижение его целей. В данном ключе принципы способствования достижению целей и охраны интересов ЕС будут во многом отождествляться друг с другом. В то же время, если исходить из присущности интересов каждому лицу, как физическому, так и юридическому, то данное требование можно рассматривать как предусмотренное для подчеркивания приоритетности наднациональной компоненты интеграционного объединения.

В-третьих, продвинутое сотрудничество должно быть направленно на укрепление интеграционного процесса в ЕС. На первый взгляд может сложиться впечатление, что данное требование переформулирует вышеуказанные

¹ Подробнее см. например: Kroll Daniela A., Leuffen Dirk. Enhanced cooperation in practice. An analysis of differentiated integration in EU secondary law. // Journal of European Public Policy, Vo. 22, No. 3, p. 354. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.956781>

² <https://eulaw.ru/treaties/teu/>

³ Розенталь М.М. Философский словарь /А. В. Адо, В. В. Альтман, Н. П. Аникеев и др./ под ред. М. М. Розенталя. — 3-е изд. — Москва: Политиздат, 1975. — 496 с.

требования, так как цели и интересы ЕС в первую очередь заключаются в углублении интеграции. Некоторые исследователи оценивают пользы продвинутого сотрудничества для интеграции в том, насколько такое сотрудничество может привнести добавочной ценности⁴. В то же время стоит принять во внимание положения статьи 326 ДФЕС, согласно которым продвинутое сотрудничество не может подрывать внутренний рынок, а также сплоченность ЕС, что является по сути контрмерой в отношении циркулировавшим в европейской общественной дискуссии об угрозе дезинтеграции, поворота интеграционного процесса вспять, которую в теории несло в себе идея гибкой интеграции в целом. В этой связи, в полной мере допустимо рассматривать укрепление интеграционного процесса в данном контексте как перспективность становления в будущем отдельного проекта продвинутого сотрудничества в качестве части *acquis communautaire*.

Особая проблематика касается того, в каких областях политики может быть установлено продвинутое сотрудничество. Статья 329 ДФЕС прямо указывает, что продвинутое сотрудничество не может быть установлено в сферах исключительной компетенции и общей внешней политики и политики безопасности. В силу статьи 3 ДФЕС исключительные полномочия ЕС распространяются на таможенный союз, правил конкуренции в рамках внутреннего рынка, денежную политику в зоне Евро, сохранение морских биологических ресурсов в рамках общей политики в отношении рыболовства, общую торговую политику. На рассмотрении Суда ЕС поступали дела, в которых государства-члены оспаривали исключительность или неисключительность полномочий ЕС по отдельным вопросам. При установлении продвинутого сотрудничества в области защиты патентных прав Италия и Испания ссылаясь на статью 118 ДФЕС, которая гласит, что «в рамках создания или функционирования внутреннего рынка <...>, принимают меры по учреждению европейских правоустанавливающих документов с целью обеспечить единообразную защиту прав интеллектуальной собственности <...>» заявляли о подпадании данных вопросов к «установлению правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка» (статья 3 ДФЕС). Тем не менее Суд ЕС отклонил доводы Италии и Испании и постановил, что вопросы защиты патентных прав входят в сферу совместной компетенции ЕС и государств-членов входят в совместную компетенцию государств-членов. Интересно, что несмотря на единство институциональной системы ЕС и Евроатома продвинутое сотрудничество не может быть установлено в рамках компетенций Европейского сообщества по атомной энергии (далее — Евроатома), что следует из положений статьи 106а Договора об учреждении Евроатома.

⁴ Böttner R. The constitutional framework for enhanced cooperation in EU law. — Brill, 2021. — Т. 17.

К видам неисключительной компетенции помимо совместной компетенции относятся координирующая компетенция в экономической и социальной политиках и политике занятости, компетенция по определению и осуществлению общей внешней политики и политики безопасности и компетенцией на осуществление деятельности, направленной на поддержку, координацию или дополнение деятельности государств-членов (статья 2 ДФЕС). В рамках совместной компетенции государства-члены осуществляют деятельность в той части, которая не была затронута институтами ЕС, т.е. факт наличия предпринятых действий со стороны институтов ЕС исключают установление продвинутого сотрудничества в соответствующей области. При этом данное правило конкретизировано в Протоколе № 25 к ДФЕС, в соответствии с которым предпринятые ЕС действия ограничивают действия государств-членов только в отношении тех элементов, которые были прямо затронуты действиями ЕС.

Сфера ведения ЕС носит строго лимитированный характер, а в основу распределения компетенций между ЕС и государствами-членам заложены принцип передачи полномочий и принципы субсидиарности и пропорциональности. Принципом передачи полномочий ограничивает деятельность ЕС только той компетенций, которая ему передана государствами-членами ЕС, оставляя иные прямо не переданные учредительными актами полномочия за государствами-членами. Согласно принципу субсидиарности за пределами исключительной компетенции все предусмотренные учредительными актами полномочия реализуются ЕС, если они не могут должным образом осуществлены государствами-членами. Принцип пропорциональности, в свою очередь, обязывает ЕС при осуществлении своих полномочий не выходить за пределы, требуемые для достижения целей, обозначенных учредительными договорами⁵. Подчеркивается, что принцип пропорциональности средств направлен на обеспечение согласованности между амбициями предложения ЕС и ограничениями, накладываемыми на государство-член, предоставляющее материальные средства⁶.

ЕС как интеграционное объединение действует через свои институты и органы, которые являются также источником и выразителем его интересов. Межнародный характер института предполагает, что данный институт выражает интересы государств-членов в рамках интеграционного процесса. В случае с Европейским советом, являющимся высшим политическим институтом ЕС, представительство осуществляется через глав

⁵ Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза // Отв. ред. Л. М. Энтин, М. Л. Энтин. — 2020. С. 58.

⁶ Там же.

государств и правительств, которые связаны с целями и интересами своих государств-членов. Аналогичная ситуация с Советом ЕС, который «обеспечивает согласование национальных интересов государств-членов с выполнением задач, стоящих перед интеграционным объединением»⁷ через отдельных министров правительств государств-членов.

В свою очередь, наднациональный характер института свидетельствует о том, что он в своей деятельности оперирует главным образом целями интеграционного процесса и интересами интеграционного объединения. Комиссия, осуществляющая повседневное оперативное управление делами ЕС и сосредотачивающая в своих руках основные исполнительные полномочия, призвана обеспечивать исполнение положений учредительных договоров. В свою очередь, Европейский парламент осуществляет часть законодательных полномочий, а Суд ЕС — судебный контроль над соблюдением институтами и органами ЕС, а также государствами-членами требований права ЕС. Штат данных органов формируется из представителей различных государств-членов. Участие различных институтов предусмотрено для процедуры установления продвинутого сотрудничества, что свидетельствует о том, что данный организационно-правовой механизм не является исключением или самостоятельным сотрудничеством государств-членов, а полноценной частью интеграционного процесса в рамках ЕС. Обычное допущение отдельным группам государств-членов реализовывать отдельные инициативы даже с использованием некоторых механизмов, институтов ЕС, но без учета интересов всего ЕС, в меньшей степени могло бы характеризоваться отдельным аспектом общесоюзного интеграционного процесса.

Для установления продвинутого сотрудничества предусмотрена специальная процедура. Общеправовые положения, регулирующие процедурные вопросы деятельности институтов ЕС могут быть применены в отношении продвинутого сотрудничества в той части, которая неурегулирована правовыми актами ЕС и не противоречит специальным нормам⁸. Процедура начинается с подачи как минимум девятью заинтересованными государствами-членами заявления об установлении продвинутого сотрудничества. Ст. 329 ДФЕС определяется, что заявление должно определить сферу и цели осуществления продвинутого сотрудничества. Правовые акты ЕС не предусматривают необходимость пода-

⁷ Бирюков, М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора [Текст] : учебное пособие / М. М. Бирюков ; Каф. европейского права Московского гос. ин-та междунар. отношений (ун-та) МИД России. — [2-е, актуализированного и доп. изд.]. — Москва : Статут, 2013. — 236 с.

⁸ Kroll D. A., Leuffen D. Enhanced cooperation in practice. An analysis of differentiated integration in EU secondary law // Journal of European Public Policy. — 2015. — Т. 22. — №. 3. — С. 353–373.

чи проекта правового акта, определяющего основные параметры продвинутого сотрудничества. При этом, в прикладном смысле, все действующие примеры продвинутого сотрудничества ведут свое начало с проектов, нереализованных на общесоюзном уровне.

Согласно статье 329 ДФЕС Комиссия имеет право, но не обязанность вносить в Совет предложение по проекту продвинутого сотрудничества, представленного по заявке государств-членов ЕС, хоть и обязана, в случае отказа в передаче предложения, сообщить о причинах такого решения. Необходимость в проверке Комиссией заявки государств-членов ЕС очевидна. Без положений о функциях Комиссии в рамках продвинутого сотрудничества, сходных с иными аналогичными положениями права ЕС, продвинутое сотрудничество не могло бы считаться в полной мере установленной в пределах институциональной и правовой системы ЕС. В то же время, не установлен специальный срок для принятия решения Комиссии, что говорит о применимости общих положений. Одновременно с Советом ЕС, Комиссия должна направить предложение о продвинутом сотрудничестве в Европейский парламент. Последний принимает решение об одобрении проекта большинством голосов при кворуме в 1/3 от всех парламентариев (статья 231 ДФЕС, пункт 168 Регламента Европейского парламента (девятый созыв)⁹). Окончательное решение по установлению продвинутого сотрудничества принимается Советом ЕС голосованием всех участников.

За отсутствием специальных требований к голосованию решение принимается Советом ЕС квалифицированным большинством голосов (статья 16 ДЕС). При этом, квалифицированное большинство определяется как 55 % от всех членов Совета ЕС, которые включают в себя как минимум 15 государств-членов с не менее 65 % населения всего ЕС. Решение квалифицированного большинства, в свою очередь может быть заблокировано блокирующим меньшинством, которое должно включать не менее 35 % населения всего ЕС и четырех государств-членов (статья 238 ДФЕС, статья 16 ДЕС). Подобные взаимосвязанные требования обусловлены неравномерным распределением населения ЕС по территориям государств-членов. Так ЕС включает в себя государства-члены, населения которых составляет более 10 % (Германия, Франция) всего населения ЕС, так и тех, население которых держится в пределах нескольких процентов (Люксембург, Мальта, балтийские государства)¹⁰. В зависимости от сферы осуществле-

⁹ Rules of Procedure of the European Parliament 9th parliamentary term — May 2023 [Электронный ресурс] // The official website of the European Union — URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-05-08-TOC_EN.html (дата обращения: 21.08.2023).

¹⁰ Markakis M. Differentiated integration and disintegration in the EU: Brexit, the Eurozone crisis, and other troubles // *Journal of International Economic Law*. — 2020. — Т. 23. — №. 2. — С. 489–507.

ния продвинутого сотрудничества институты ЕС могут играть иную роль в этом процессе. Так, если государств-члены ЕС намерены установить между собой продвинутое сотрудничество в рамках общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), то в таком случае соответствующая заявка направляется заинтересованными государствами непосредственно в Совет ЕС.

При этом положения учредительных актов ЕС о продвинутом сотрудничестве касаются не только тех государств, которые заинтересованы в этой форме гибкой интеграции, но и тех, которые по тем или иным причинам не принимают в нем участие¹¹. С установлением продвинутого сотрудничества участвующие в нем государства-члены вправе осуществлять свои полномочия в том числе посредством использования организационной системы и права ЕС. В данном контексте общие нормы права ЕС применяются в той части, которая не урегулирована специальными нормами и не противоречит им.

Специальные положения о продвинутом сотрудничестве не регулируют в полной мере процесс принятия правовых актов при реализации продвинутого сотрудничества. Только указывается, что принятые в рамках продвинутого сотрудничества акты действуют только в отношении государств-членов участников и не составляют части *acquis* (ст.20 ДЕС). В этой связи, подобные правовые акты принимаются в соответствии с общими правилами, установленными первичным правом для обычной деятельности ЕС. По большей части, правовые акты принимаются в соответствии с обычной или специальной законодательной процедурами по предложению Комиссии, т.е. они принимаются Европейским парламентом и Советом ЕС или одним из данных институтов при участии другого (статья 17 ДЕС, статья 289 ДФЕС). Предложение Комиссии не требуется только если это прямо предусмотрено положениями первичного права ЕС, при этом не имеется механизмов по безусловному принуждению Комиссии к предъявлению такого предложения. Так, Совету ЕС предоставляется только право запросить у Комиссии его составить и направить, но не обязать (статья 241 ДФЕС).

В контексте реализации продвинутого сотрудничества применение вышеуказанных положений вызывают отдельную проблематику, которая заключается в следующем. При инициировании процесса установления продвинутого сотрудничества Комиссия, направляя предложение в Совет ЕС, одобряет проект. При ненаправлении Комиссией предложения по правовому акту, принимаемому при реализации сотрудничества, нарушается логика действий института ЕС, что, в частности, идет в про-

¹¹ Войников, В.В. Продвинутое сотрудничество в рамках Пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС / В.В. Войников // *Современная Европа*. — 2020. — № 3(96). — С. 16–27.

тиворечие с требованиями статьи 13 ДЕС о лояльном сотрудничестве институтов. Поэтому при реализации продвинутого сотрудничества право Комиссии на внесение предложения трансформируется в обязанность.

Помимо участия в обычной и специальной законодательной процедур, соответствии со статьей 291 ДФЕС юридически обязательные акты ЕС могут наделять Комиссию исполнительными полномочиями, когда необходимы единые условия для реализации этих актов. Подобное подзаконное нормотворчество также допустимо обозначать как исполнительное¹². Не существует правила, прямо предусматривающего или исключающего применение статей 290 и 291 ДФЕС в рамках продвинутого сотрудничества. Считаем, что делегирование полномочий по принятию незаконотворческих актов возможно, так как применение положений статьи 20 ДЕС к данной ситуации не исключается, в соответствии с которой продвинутое сотрудничество реализуется с использованием соответствующих правил учредительных договоров, если не предусмотрено иное. Этот вывод подтверждается практикой ЕС. Регламент Совета (ЕС) 2016/1103 от 24 июня 2016 года, реализующий продвинутое сотрудничество в области юрисдикции, применимого права, а также признания и исполнения решений по вопросам режима собственности супругов¹³ и регламент Совета (ЕС) 2016/1104 от 24 июня 2016 года, реализующий продвинутое сотрудничество в области юрисдикции, применимого права, а также признания и исполнения решений по вопросам имущественных последствий зарегистрированных партнерств¹⁴, содержат несколько положений, которые уполномочивают Комиссию принимать незаконотворческие акты. Статьи 45(3)(b), 58(1)(2); 59(2) и 60(2) обоих правил наделяют Комиссию правом к принятию форм для выдачи определенных документов. Возможность участия в обсуждениях, предоставленная участвующим государствам-членам, говорит, во-первых, о нахождении вопросов продвинутого сотрудничества в сфере общих интересов ЕС, во-вторых, о том, что принцип открытости продвинутого сотрудничества для новых участников существует не только как принцип, но и обладает иными правовыми инструментами реализации. Также данная норма позволяет не рассматривать

¹² Yordanova N., Zhelyazkova A. Legislative Control over Executive Law-making: Delegation of Quasi-legislative Powers to the European Commission // JCMS: Journal of Common Market Studies. — 2020. — Т. 58. — №. 2. — С. 345–364.

¹³ Council Regulation (EU) 2016/1103 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes // OJ L 183, 8.7.2016, p. 1–29

¹⁴ Council Regulation (EU) 2016/1104 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships // OJ L 183, 8.7.2016, p. 30–56

вопросы, которые могут быть рассмотрены в рамках общих процедур вне рамок продвинутого сотрудничества.

Решение по правовым актам принимается квалифицированным большинством по правилам, установленным для обычной законодательной процедуры. Европейский парламент состоит из депутатов, избранных от разных государств-членов. С этой целью каждому государству-члену «предоставляется» определенное количество мест в Европейском парламенте (статья 14(2) ДЕС). Европейский парламент, как и Совет ЕС, дает свое согласие на решение, устанавливающее продвинутое сотрудничество в полном составе. Однако, на стадии реализации продвинутого сотрудничества, в отличие от Совета ЕС, Европейский парламент участвует в принятии правовых актов, реализующих продвинутое сотрудничество в полном составе. В голосовании участвуют все депутаты Европейского парламента, однако с участием всех депутатов при голосовании по отдельным актам продвинутого сотрудничества связаны некоторые опасения, которые озвучивались различными авторами. Так, в теоретической ситуации, когда депутаты участвующих государств-членов ЕС составляют меньшую часть в Европарламенте (менее половины), неучаствующие государства-члены ЕС могут негативно повлиять или препятствовать принятию необходимых правовых актов. Безусловно, в данных ситуациях могут быть задействованы требования о лояльном сотрудничестве (статья 4(3), 13(2) ДЕС) и о не воспрепятствовании участвующими государствами-членами осуществлению продвинутого сотрудничества (статья 327 ДФЕС). Из указанных положений логически выводится предусмотренная учредительными договорами возможность заключения между институтами соглашений (межинституционные соглашения в смысле статьи 295 ДФЕС), которые определяют порядок взаимного сотрудничества институтов. Это может быть использовано в качестве инструмента, который может способствовать предотвращению описываемых негативных сценариев.

Акт о выборах депутатов Европейского парламента путем всеобщего прямого голосования¹⁵ и Статут депутатов Европейского парламента¹⁶ предписывают депутатам осуществлять свои полномочия по мандату свободно и независимо. Они не могут быть связаны никакими, за исключением тех, которые прописаны правом ЕС.

¹⁵ Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage // OJ L 278, 8.10.1976, p. 5–11.

Council Decision (EU, Euratom) 2018/994 of 13 July 2018 amending the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Council Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom of 20 September 1976 // OJ L 178, 16.7.2018, p. 1–3.

¹⁶ 2005/684/EC, Euratom: Decision of the European Parliament of 28 September 2005 adopting the Statute for Members of the European Parliament (2005/684/EC, Euratom) // OJ L 262, 7.10.2005, p. 1–10.

Как и в случае с обычной и специальной законодательными процедурами, процедура принятия имплементирующих актов включает в себя оговорки, исключения из правил. К данным оговоркам относятся оговорки «пассерель» («мостик» (*passerelle*)), «о гибкости» (*flexibility clause*), ускоряющие (*accelerator clause*, оговорка «акселератор») и приостанавливающие (*brake clause*, оговорка «тормоз») оговорки¹⁷. Изначально оговорки «пассерель», «акселератор» и «тормоз» были введены в отношении положений законодательства ЕС, регулирующих обычную и специальную законодательные процедуры, которые были установлены в целях способствования интеграции в отдельных, «чувствительных», сферах при наличии соответствующего желания со стороны отдельных государств-членов¹⁸.

Отдельно стоит упомянуть о роли Европейского совета. Данный институт несет политическую ответственность за фундаментальные вопросы европейской интеграции и создание ЕС¹⁹. Согласно статье 15 ДЕС Европейский совет, не выполняя законодательных функций, обеспечивает ЕС необходимый импульс для его развития и определяет его общие политические направления и приоритеты. Он по умолчанию принимает решения путем консенсуса. В исключительных случаях, когда Европейский совет принимает решение путем голосования, его председатель и председатель Комиссии не принимают участия в голосовании (статья 235 ДФЕС).

Помимо своих полномочий в рамках ОВПБ, Европейский Совет обладает лишь несколькими полномочиями по принятию решений, которые могут иметь отношение к продвинутому сотрудничеству. Например, он может принять решение о расширении полномочий Европейской прокуратуры (статья 86(4) ДФЕС) или решение о внесении изменений в части договоров в упрощенной процедуре (статья 48(6) ДЕС).

Национальные парламенты должны «активно способствовать нормальному функционированию ЕС», среди прочего, путем рассмотрения проектов законодательных актов на предмет их соответствия принципу субсидиарности (статья 14 ДЕС). Об оценке на предмет

¹⁷ Kotanidis S. *Passerelle clauses in the EU Treaties: Opportunities for more flexible supranational decision-making.* / Kotanidis S. — Текст: непосредственный // EPRS | European Parliamentary Research Service — 2020.

¹⁸ Flexibility in EU decision-making: passerelle clauses, brake clauses and accelerator clauses [Электронный ресурс] // The official website of the European Union — URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0019> (дата обращения: 21.10.2023).

¹⁹ Wurzel R. K. W., Liefferink D., Di Lullo M. *The European Council, the Council and the Member States: changing environmental leadership dynamics in the European Union* // *The Future of European Union Environmental Politics and Policy.* — Routledge, 2020. — С. 62–84.

соблюдения принципу субсидиарности в законодательной процедуре изложен в Протоколе № 1 о роли национальных парламентов в ЕС и Протоколе № 2 о применении принципов субсидиарности и пропорциональности. Одним из прав национальных парламентов является возможность предоставления мотивированного мнения по проекту законодательного акта Комиссии, Совету ЕС и Европейскому парламенту. Подробности процедуры изложены в Протоколе № 2. В части продвинутого сотрудничества учредительные договоры не содержат каких-либо специальных положений об участии национальных парламентов в нем. Имплементирующие правовые акты фактически принимаются в соответствии с общими правилами, которые учредительные договоры предусматривают для принятия правовых актов для ЕС в целом, как это предусмотрено в отдельных правовых основах и областях политики.

Принятие актов, реализующих продвинутое сотрудничество, регулируется теми же принципами, что установление продвинутого сотрудничества и принятие правовых актов ЕС в целом. Это означает, что принятие таких актов должно соответствовать принципам передачи полномочий, а также принципам субсидиарности и пропорциональности, закрепленным в статье 5 ДЕС. Более того, акты, принятые в рамках продвинутого сотрудничества, имеют приоритет над национальным законодательством.

В рамках продвинутого сотрудничества принцип передачи полномочий проявляется в том, что имплементационными акты не выходят за пределы совместных, вспомогательным полномочий ЕС и государств-членов ЕС. Даже если государства-члены готовы более тесно сотрудничать в определенной области, выходящей за рамки полномочий, предоставленных ЕС, они не смогут сделать этого посредством продвинутого сотрудничества. Помимо этого, имплементационные акты также ограничены рамками, определенными в акте, устанавливающим продвинутое сотрудничество. В случае, если группа участвующих в продвинутом сотрудничестве государств-членов намерена принять правовые акты, которые выходят за пределы, определенные при его установлении, такая группа может запросить Комиссию внести предложение о внесении поправки в устанавливающий акт или может направить запрос в Комиссия по установлению нового продвинутого сотрудничества. В соответствии с принципом субсидиарности группа государств-членов, участвующих в продвинутом сотрудничестве, правомочна действовать только в том случае и постольку, поскольку цели предлагаемых действий не могут быть в достаточной степени достигнуты государствами-членами индивидуально, либо на центральном уровне, либо на региональном и местном уровне, а, скорее, из-за масштаба или последствий предлагаемых действий, они могут быть лучше достигнуты на уровне ЕС (см. Статью 5(3) ДФЕС).¹²⁰

Таким образом, анализ законодательства ЕС показывает, что продвинутое сотрудничество должно соответствовать ряду требований, таких как соблюдение ценностей и целей Союза, недискриминация и открытость для всех государств-членов, а также совместимость с *acquis communautaire*. Процедура организации продвинутого сотрудничества предусматривает активное участие институтов ЕС, в частности, Европейской комиссии, Европейского парламента и Совета ЕС. Несмотря на свою значимость, механизм продвинутого сотрудничества до сих пор применялся лишь в нескольких случаях, та-

ких как создание Европейской прокуратуры и введение налога на финансовые транзакции. Это свидетельствует о том, что государства-члены ЕС по-прежнему стремятся к достижению консенсуса и совместному продвижению интеграции. В перспективе продвинутое сотрудничество может стать более востребованным инструментом, особенно в условиях растущей дифференциации и разнотемпной интеграции в ЕС. Однако его применение должно оставаться исключительной мерой и не подрывать единство и целостность правовой системы Союза.

ЛИТЕРАТУРА

1. 2005/684/EC, Euratom: Decision of the European Parliament of 28 September 2005 adopting the Statute for Members of the European Parliament (2005/684/EC, Euratom) // OJ L 262, 7.10.2005, p. 1–10.
2. Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage // OJ L 278, 8.10.1976, p. 5–11.
3. Böttner R. The constitutional framework for enhanced cooperation in EU law. — Brill, 2021. — Т. 17.
4. Council Decision (EU, Euratom) 2018/994 of 13 July 2018 amending the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Council Decision 76/787/EEC, Euratom of 20 September 1976 // OJ L 178, 16.7.2018, p. 1–3.
5. Council Regulation (EU) 2016/1103 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes // OJ L 183, 8.7.2016, p. 1–29.
6. Council Regulation (EU) 2016/1104 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships // OJ L 183, 8.7.2016, p. 30–56.
7. Flexibility in EU decision-making: passerelle clauses, brake clauses and accelerator clauses // The official website of the European Union — URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0019> (дата обращения: 21.10.2023).
8. Kotanidis S. Passerelle clauses in the EU Treaties: Opportunities for more flexible supranational decision-making. / Kotanidis S. // European Parliamentary Research Service — 2020.
9. Kroll D.A., Leuffen D. Enhanced cooperation in practice. An analysis of differentiated integration in EU secondary law // Journal of European Public Policy. — 2015. — Т. 22. — №. 3. — С. 353–373.
10. Kroll Daniela A., Leuffen Dirk. Enhanced cooperation in practice. An analysis of differentiated integration in EU secondary law // Journal of European Public Policy, Vo. 22, No. 3, p. 354. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.956781>
11. Markakis M. Differentiated integration and disintegration in the EU: Brexit, the Eurozone crisis, and other troubles // Journal of International Economic Law. — 2020. — Т. 23. — №. 2. — С. 489–507.
12. Report by the Reflection Group: A Strategy for Europe (Brussel, 5 December 1995). URL: http://www.cvce.eu/obj/report_by_the_reflection_group_a_strategy_for_europe_brussels_5_december_1995-en-307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3.html.
13. Rules of Procedure of the European Parliament 9th parliamentary term — May 2023 // The official website of the European Union — URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-05-08-TOC_EN.html (дата обращения: 21.08.2023).
14. Wurzel R. K. W., Liefferink D., Di Lullo M. The European Council, the Council and the Member States: changing environmental leadership dynamics in the European Union // The Future of European Union Environmental Politics and Policy. — Routledge, 2020. — С. 62–84.
15. Yordanova N., Zhelyazkova A. Legislative Control over Executive Law-making: Delegation of Quasi-legislative Powers to the European Commission // Journal of Common Market Studies. — 2020. — Т. 58. — №. 2. — С. 345–364.
16. Бирюков М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора: учебное пособие / М.М. Бирюков — Москва: Статут, 2013. — 236 с.
17. Войников В.В. Продвинутое сотрудничество в рамках Пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС / В.В. Войников // Современная Европа. — 2020. — № 3(96). — С. 16–27.
18. Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор) // Право Европейского Союза. — URL: <https://eulaw.ru/treaties/teu/>
19. Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза // Отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. — 2020. С. 58.
20. Розенталя М.М. Философский словарь / А.В. Адо, В.В. Альтман, Н.П. Анисеев и др. / под ред. М. М. Розенталя. — 3-е изд. — Москва: Политиздат, 1975. — 496 с.

© Амирасланов Рашад Расулович (r_amiraslanov@inbox.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»