

Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



При поддержке Программы Европейского союза Эразмус +  
Кафедра Жана Монне 575077-EPP-1-2016-1-RU-EPPJMO-CHAIR 'Правовые основы  
отношений между Россией и ЕС' (2016-2019)

При поддержке Программы Европейского союза Эразмус +  
Модуль Жана Монне 587634-EPP-1-2017-1-RU-EPPJMO-MODULE «Правовые  
основы внешнеэкономической деятельности ЕС» (2017-2020)

With the support of the Erasmus+ programme of the European Union  
Jean Monnet Chair 575077-EPP-1-2016-1-RU-EPPJMO-CHAIR  
«Legal Foundations of the EU-Russia Relations» (2016-2019)

With the support of the Erasmus+ programme of the European Union  
Jean Monnet MODULE 587634-EPP-1-2016-1-RU-EPPJMO-MODULE «Legal  
foundations of EU external economic activities» (2017-2020)

**Право ЕС для молодых преподавателей и ученых в России II**

**(Материалы II семинара для преподавателей)**

**EU Law for Young Generation of Teachers and Researchers in Russia II**

**(Second Workshop for teachers)**

Право ЕС для молодых преподавателей и ученых в России II (Материалы II семинара для преподавателей). М., 2018. 62 с.

Редактор:

П. А. Калиниченко, д. ю. н., профессор кафедры Интеграционного и европейского права Университета имени О. Е. Кутафина

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

© Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2018  
© 2018 Kutafin Moscow State Law University. All rights reserved. Licenced to the  
European Union under conditions.

## Оглавление

Альсов Н.М. Формирование системы страхования вкладов в Европейском Союзе: правовые аспекты .....	4
Ариянц А.А. Влияние Brexit на предоставление убежища в Великобритании .....	14
Вилкова М.Ю. Выход из Европейского Союза: правовые аспекты сецессии Великобритании и Гренландии .....	17
Кудрявец Ю. Н. Юридическая сила наднациональных актов органов ЕАЭС .....	24
Митрофанов И.О. Роль Европейской комиссии и Суда ЕС в правовом регулировании европейской политики конкуренции .....	30
Пожилова Н.А. Правовое регулирование деятельности инвестиционных фондов в Европейском Союзе и в Российской Федерации.....	39
Романова М. Е. Трансформация системы таможенных процедур как результат реформы таможенного законодательства Европейского Союза .....	47
Ткачук В.В. Охрана лесов в Европейском Союзе: законодательные и рыночные инструменты .....	53

Альсов Н.М.  
Аспирант кафедры  
Интеграционного и европейского права  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

## **Формирование системы страхования вкладов в Европейском Союзе: правовые аспекты**

Банковский союз ЕС (далее – Банковский союз) был создан в результате мирового финансового кризиса 2007-2009 гг. с целью усиления надзора за банковским сектором.

Структура Банковского союза включает три опоры, как полноценно функционирующих (I опора - Единый надзорный механизм), так и тех, регулирование по которым совершенствуется под руководством Европейской Комиссии (далее – ЕК), а отдельные этапы откладываются до полного внедрения на практике (II опора – Единый механизм реструктуризации, III опора – Европейская система страхования вкладов (далее – ЕССВ)).

Опоры Банковского союза функционально и административно взаимосвязаны: функционально - единый надзор позволяет отслеживать финансовое состояние и выполнение обязательных нормативов всеми кредитными организациями (далее – КО) государств-членов Еврзоны, единая политика по реструктуризации позволяет централизованно решать вопросы с проблемными активами КО, выявленными в рамках осуществления надзора, а ЕССВ гарантирует возвратность средств вкладчиков обанкротившихся КО; административно – за счет единой вырабатываемой и осуществляемой политики Европейского Центрального Банка (далее – ЕЦБ)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Выступление члена Исполнительного совета ЕЦБ Бенуа Кёре (Benoit Coeuré) на конференции «Банковское финансирование – рынки, инструменты и последствия для корпоративного кредитования и

ЕССВ, таким образом, выполняет обеспечительную функцию для «слабой» стороны в банковском праве – вкладчиков, и одновременно, стабилизирующую функцию, служит страховкой для регуляторов и КО за меры, предпринятые в рамках I и II опор Банковского союза.

В лучших практиках, выработанных международными организациями и профессиональным сообществом<sup>2</sup>, выделяются две цели создания ССВ, отвечающие ее функциональному назначению – защита вкладчиков от потери их депозитов в случае банкротства КО и обеспечение стабильности финансовой системы с целью избегания системного риска.

При этом как в науке, так и на практике<sup>3</sup>, более существенная роль отводится именно обеспечению финансовой стабильности. Системный риск может проявиться на разных уровнях: на уровне отдельно взятой КО, когда проявляется системный убыток («неожидаемые» потери (“unexpected” losses)), который должен покрываться собственными средствами (капиталом) КО, и на более высоком уровне – уровне всей финансовой системы, когда банкротство одной КО может вызвать нестабильность всей финансовой системы, отразившись на финансовом состоянии других КО, и соответствующую панику вкладчиков.

В первом случае меры по минимизации системного риска могут быть достаточными при активации и успешном выполнении плана по восстановлению финансовой устойчивости КО (“recovery resolution plan” в терминологии Европейской службы банковского надзора - ЕВА), например, сокращением кредитного портфеля или привлечением новых источников ликвидности/финансирования капитала КО; во втором - возможно

---

реального сектора экономики» (08.10.2012 г.), URL: [http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp121008\\_1.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp121008_1.en.html), дата обращения - 28.02.2018 г.

<sup>2</sup> Первоначальная редакция разработана Базельским комитетом по банковскому надзору, действующий при Банке международных расчетов (БКБН), совместно с Международной ассоциацией страховщиков депозитов (МАСП) «Ключевые принципы для эффективной системы страхования вкладов» (2009). Пересмотренная редакция «Принципов» разработана под эгидой МАСП и утверждена в ноябре 2014 г. – принцип 1, С. 18. URL: <http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/cprevised2014nov.pdf>; дата обращения – 28.02.2018 г.

<sup>3</sup> См., например, доклад *Beat Bernet, Susanna Walter* “Design, Structure and implementation of a modern deposit insurance scheme” (SUEF, The European Money and Finance Forum, Vienna 2009) P. 33. URL: [https://www.suerf.org/docx/s\\_6547884cea64550284728eb26b0947ef\\_2437\\_suerf.pdf](https://www.suerf.org/docx/s_6547884cea64550284728eb26b0947ef_2437_suerf.pdf); дата обращения – 28.02.2018 г.

использование стабилизационного фонда или фонда страхования вкладов (ССВ), поскольку государство обязано поддерживать устойчивость финансового сектора и именно ССВ является одним из важнейших инструментов в таких случаях. Исследователи отмечают<sup>4</sup>, что ССВ должна покрывать не только «ожидаемые» потери (“expected” losses), но и «неожидаемые».

В настоящее время ССВ используются государствами практически повсеместно, однако так было далеко не всегда. ССВ достаточно молоды, а их предшественниками были системы «двойной» (субсидиарной) ответственности акционеров КО, впервые введенные в США с принятием Закона «О национальных банках»<sup>5</sup> в 1864 г., который предписывал, что акционеры обанкротившейся КО могут потерять не только первоначальную стоимость своих акций, но и могут быть привлечены к дополнительной ответственности вплоть до номинальной стоимости таких акций.

Исследователи «двойной» ответственности критиковали такой «жесткий» подход в регулировании банковского сектора, отмечая, что такая система затрата, ведет к задержкам во получении оценки дополнительной ответственности и относительной недостаточности средств акционеров для покрытия убытков вкладчиков<sup>6</sup>.

Под давлением критики система «двойной» ответственности была полностью отменена на всей территории США в 1953 г. и заменена на ССВ, хотя более поздние исследования показали ее эффективность в США, в виду небольшого уровня банкротств КО, высоких показателей достаточности капитала и ликвидности<sup>7</sup>.

Заслугой системы «двойной» ответственности является минимизация случаев банкротств КО, недостатком – то, что государство перераспределило

---

<sup>4</sup> Ibid., С. 53.

<sup>5</sup> National Bank Act 1864.

<sup>6</sup> *Ralph W. Marquis and Frank P. Smith* “Double Liability for Bank Stock” (1937) 27(3) *American Economic Review* 490, 502.

<sup>7</sup> *Grossman* “Double Liability and Bank Risk Taking” (2001) 33(2) *Journal of Money, Credit & Banking* 143, 157.

социальную ответственность перед вкладчиками на акционеров КО, играя роль взыскателя и арбитра, избегая при этом критики и народных волнений.

Современные ССВ более нацелены на защиту прав вкладчиков при уже состоявшемся банкротстве КО, и дают уверенность вкладчикам, что государство в лице уполномоченных органов урегулирует вопрос возмещения вкладов, что позволяет сделать вывод о том, что государство ответственно за стабильность своей финансовой системы.

В ЕС в настоящее время принята уже третья за последние 30 лет Директива «О ССВ».

Первая Директива 94/19/ЕС<sup>8</sup> была последовательным ответом на достаточно не успешную Рекомендацию ЕК 87/63/ЕЭС<sup>9</sup>, целью которой было установление ССВ во всех входящих в Европейское Экономическое Сообщество государствах к 01.01.1990 г. Положения Рекомендации 87/63/ЕЭС были верхнеуровневыми и не решали таких вопросов, как уровень покрытия, период выплат и уровень финансирования ССВ, поэтому не все государства-члены выполнили положения Рекомендации 87/63/ЕЭС к установленному сроку.

Директива 94/19/ЕС была направлена на проведение минимального уровня гармонизации законодательства государств-членов ЕС о ССВ, поэтому она устанавливала минимальные требования, которые могут быть увеличены при имплементации Директивы 94/19/ЕС в законодательство государствами-членами.

Минимальный уровень покрытия составлял согласно п. 1 ст. 7 Директивы 94/19/ЕС 20 тыс. экю (государства, которые не могли предоставить такое страховое покрытие по депозитам в КО, зарегистрированных в них, могли снизить покрытие до 15 тыс. экю вплоть до 31.12.1999 г.), максимальный период выплаты покрытия в соответствии со ст.

---

<sup>8</sup> Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit guarantee schemes [1994], OJ L135.

<sup>9</sup> Commission Recommendation 87/63/EEC of 22 December 1986 concerning the introduction of deposit-guarantee schemes in the Community [1987], OJ L033/16.

10 Директивы 94/19/ЕС – 3 месяца, системы финансирования не были гармонизированы.

ССВ согласно Директиве 94/19/ЕС гарантировала вкладчикам определенный уровень защиты, достаточный для преодоления трудностей банкротств отдельных КО, однако не была способна покрыть риски массовых дефолтов КО по выплатам вкладчикам, что и произошло во время мирового финансового кризиса 2007-2009 гг., когда потребовалась экстренная докапитализация как самих КО, так и ССВ.

Кризис наглядно продемонстрировал прямой и косвенные побочные эффекты (“spill-over” effects) банкротств отдельной КО на стабильность банковского сектора, о которых предупреждал Управляющий Банка Англии Эдвард Джордж (Edward George)<sup>10</sup>: прямой эффект вызван высокой степенью взаимосвязанности КО – если одна допустит дефолт перед другой, это может вызвать трудности у последней, косвенный – когда банкротство одной КО может серьезно подорвать доверие вкладчиков ко всему банковскому сектору.

Подобные экстренные меры натолкнули государства-члены к пересмотру политики в области надзора за банковской деятельностью и страхования вкладов, что впоследствии привело к созданию Банковского союза.

Первыми шагами стали меры отдельных государств-членов ЕС по увеличению размера страхового покрытия для поддержания доверия вкладчиков к финансовой системе, что привело к перемещению депозитов вкладчиками в КО, зарегистрированные в государствах-членах ЕС с большим страховым покрытием.

---

<sup>10</sup> *Edward George*, Governor of the Bank of England, “Vital Topic Lecture Speech” at the Manchester Business School (24 February 1998). URL: <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/1998/speech15.pdf>; дата обращения – 28.02.2018 г.



Вторая Директива 2009/12/ЕС<sup>11</sup> урегулировала проблему миграции вкладов в зависимости от суммы страхового покрытия, установив минимальный размер покрытия к 30.06.2009 г. в 50 тыс. евро, максимальный размер был ограничен 100 тыс. евро. Срок выплаты покрытия в соответствии со ст. 10 Директивы 2009/12/ЕС был сокращен до 20 рабочих дней с намерением последующего сокращения до 10 рабочих дней.

Анализ третьей Директивы 2014/49/ЕС (далее – Директива) включает наиболее важные изменения в требованиях к покрытию, сроках выплаты и финансированию.

Согласно п. 1 ст. 6 Директивы размер покрытия сохранен на уровне 100 тыс. евро на агрегированный объем вкладов одного вкладчика в одной КО. Новациями в регулировании страхового покрытия являются закрепление полномочия ЕК пересмотра размера покрытия в зависимости от уровня инфляции (п. 6 ст. 6), гармонизация исключений из перечня лиц, на которых распространяется страховое покрытие (ст. 5), переходный период для сохранения более высокого (100 тыс. евро – 300 тыс. евро) размера покрытия до 31.12.2018 (ст. 23 преамбулы).

В науке банковского права ЕС не утихают дискуссии об определении достаточного уровня страхового покрытия, должна ли эта быть фиксированная или плавающая сумма, устанавливаться централизованно ЕК или на локальном уровне с учетом уровня дохода домохозяйств и уровня жизни в определенном государстве-члене ЕС.

Представляется, что в данном споре необходимо придерживаться таких критериев, как например, риск недобросовестности вкладчиков, уровень уверенности вкладчиков в банковском секторе, расходы на содержание ССВ, опасность конкуренции регуляторов<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 amending Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes as regards the coverage level and the payout delay [2009] OJ L68/3.

<sup>12</sup> *Veerle Colaert* “Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in need of a third pillar?”, *European Company and Financial Law Review*, Vol. 2015, No. 3, P. 8 of 39.

Верел Колаерт приходит к выводу о том, что гармонизированный фиксированный уровень страхового покрытия в ЕС не требуется для достижения стабильности в банковском секторе и защиты интересов вкладчиков, поскольку ни единые правила игры для банков не зависят от этого, ни их возможное отсутствие не дает достаточных оснований для конкуренции между регуляторами; причина же введения единого размера страхового покрытия намного глубже и лежит в использовании Директивы в качестве первого шага к внедрению единой ЕССВ<sup>13</sup>.

По мнению автора, подход установления единого уровня страхового покрытия действительно менее справедлив для граждан более экономически развитых государств в угоду менее экономически благополучных, однако такая система является действительно компромиссным вариантом, который обсуждался с 2012 г. под эгидой ЕК, поскольку не накладывает на более экономически развитые государства-члены ЕС дополнительное бремя по поддержанию стабильности банковских секторов менее экономически благополучных государств-членов ЕС. Этот вопрос тесно связан с финансированием ССВ и будет рассмотрен ниже.

П. 1 ст. 8 Директивы устанавливает срок выплаты покрытия в 7 рабочих дней с момента принятия решения административным или судебным органом о признании невозможности получения средств на вкладе/приостановлении прав вкладчиков в связи с финансовым состоянием КО с допустимыми исключениями в переходный период по сроку вплоть до 31.12.2023 г. согласно п. 2 ст. 8 и установленного в п. 5 ст. 8 закрытого перечня оснований, в случае которых срок в 7 рабочих дней может нарушаться после 01.01.2024 г.

Исследователями справедливо отмечены пробелы в Директиве в части срока выплаты, в частности отсутствие максимального срока выплаты покрытия с учетом исключений и отсутствие понятия «рабочий день»<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Ibid., С. 15.

<sup>14</sup> Ibid., С. 19-20.

Финансирование ССВ устроено таким образом, что менее благополучные государства-члены ЕС будут платить в ССВ большие взносы, чем более экономически развитые государства, поскольку взносы в ССВ связаны с уровнем покрытых депозитов (“covered deposits”), то есть депозитов, которые согласно п. 5 ст. 2 Директивы являются частью депозитов, на которых распространяется покрытие (“eligible deposits”)<sup>15</sup> и которые не превышают страховую сумму покрытия в 100 тыс. евро, а не с “eligible deposits”. Чем выше количество покрытых депозитов, тем выше объем финансирования ССВ от банковского сектора в гарантийный фонд страхования вкладов. Такое сравнение не учитывает того факта, что отдельные КО в зависимости от риск-фактора уже платят разную сумму взносов. При этом ЕЦБ поддерживает принцип финансирования в зависимости от покрытых депозитов, так как это больше отражает возможные обязательства по выплатам.<sup>16</sup>

Требование Директивы к финансированию ССВ согласно п. 27 преамбулы и п. 1 ст. 10 отвечает принципу, что финансирование ССВ должно быть в объеме, пропорциональном возможным выплатам. Наиболее существенным достижением Директивы является введение финансирования по принципу “ex ante funding”, то есть когда КО делают периодические взносы в фонд, чтобы накапливать средства до возникновения банкротств КО, нежели чем по принципу “ex post funding”, когда такие взносы производятся после наступления случая банкротства.

Система финансирования построена на трех стадиях – достижения целевого уровня (0,8 % от покрытых депозитов с государстве-членов), затем в случае нехватки средств следует стадия взносов КО “ex post funding”, в случае недостаточности средств на второй стадии следует привлечение альтернативных способов финансирования.

---

<sup>15</sup> То есть покрытых по праву на выплату страховки, например, по критерию надлежащего субъекта, внесшего вклад. К примеру, финансовые институты и государственные органы не имеют права на страховые выплаты согласно п. 31 преамбулы и ст. 5 Директивы 2014/49/ЕС.

<sup>16</sup> Заключение ЕЦБ от 16.02.2011 CON/2011/12 [2011] OJ C99/3.

Уровень финансирования ССВ согласно исследованиям, в 0,8% от покрытых депозитов, достаточен для покрытия потерь вкладчиков только малых и средних по активам КО, для покрытия коллапса системно-значимых банков и 99% возможных убытков требуется финансирования в 3,2% от “eligible deposits”, что является слишком тяжелой нагрузкой для финансового сектора ЕС<sup>17</sup>.

Как было отмечено выше, Директиву можно рассматривать как первый шаг к созданию III опоры Банковского союза. В продолжении развития ЕССВ ЕК Коммуникацию по изменению Директивы COM(2015) 587 final<sup>18</sup>, в которой в том числе содержались предложения по внедрению и развитию ЕССВ, в частности создание единого европейского фонда страхования вкладов, интеграция всех ССВ в ЕССВ, снижения связи между КО и государствами-членами ЕС, в которых они зарегистрированы.

ЕССВ должна быть создана поэтапно в 3 стадии: первая стадия – перестрахование (до 2017 г.), в рамках которой ССВ будут обращаться в ЕССВ только в случае исчерпания своих средств и только в ограниченных объемах, вторая – сострахование (до 2020 г.), в рамках которой ЕССВ будет выплачивать каждый потерянный евро на вкладе, и доля ее участия будет постепенно расти, третья – полное страхование (2024 г.) доля участия ЕССВ достигнет 100% и ССВ будут более не нужны.

Анализируя данные предложения ЕК, можно сделать вывод о централизации функции страхования вкладов на общеевропейском уровне и единой защите вкладчиков на всей территории ЕС независимо от страны регистрации КО являются продуктивными.

Возникают вопросы о дальнейшем уровне финансирования ЕССВ различными КО с разным риск-профилем и из разных по уровню развития

---

<sup>17</sup> S. Maccarferri, J. Cariboni and W. Schoutens “Lévy Processes and the Financial Crisis: Can We Design a more Effective Deposit Protection?” (2013) International journal of Financial Research, P. 15.

<sup>18</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Towards the completion of the Banking Union” dated 24.11.2015 COM(2015) 587 final.

экономики государств-членов ЕС и достаточности средств в едином фонде для компенсации вкладчикам в случае системного финансового кризиса.

В науке также высказываются идеи по дальнейшему реформированию ССВ в частности использования средств европейского фонда стабилизации для выплат компенсаций по потерянным депозитам, совершенствованию механизмов движения капитала на покрытие убытков в отдельных государствах-членах ЕС, кооперации с компенсационными выплатами в рамках проекта создания Союза рынков капиталов<sup>19</sup>.

Третья Директива «О ССВ» позволила сделать качественный шаг вперед к созданию III опоры Банковского союза. Несмотря на отдельные неурегулированные и дискуссионные вопросы, она создает единые правила игры для национальных ССВ в политике страхования вкладов. Дальнейшее развитие и движение к ЕССВ позволит повысить эффективность политики ЕС по страхованию вкладов за счет сокращения расходов и преодоления административных барьеров в национальных ССВ, повысит уровень защиты прав вкладчиков и укрепит доверие к банковскому сектору и ее стабильность. Вместе с тем, остаются открытыми вопросы об устойчивости системы к возможному системному кризису и массовому банкротству системно-значимых КО.

---

<sup>19</sup> *Jukka Snell* "Risk sharing in the Eurozone: not just high politics", *European Law Review* 791, P. 791-792.

Ариянц А.А.  
Аспирант кафедры  
Интеграционного и европейского права  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

## **Влияние Brexit на предоставление убежища в Великобритании**

В 2016 году Соединенное Королевство проголосовало за выход из Европейского Союза. Результаты данного референдума повлияли на все мировое сообщество, в том числе на законодательство и политику о миграции, убежище в Великобритании. Как отмечает Морозова Е.Г., Фалина А.С.: «Брексит - это кризис единой Европы, сигнал к демонтажу недостроенного здания «общеевропейского дома»<sup>20</sup>.

Во время так называемого «кризиса беженцев» в 2015 году Великобритания оставалась относительно нетронутой приемом беженцев из-за географического положения, а также нежеланием участвовать в возникшем кризисе в Европе.

Право на убежище в Соединенном Королевстве основывается на подписанной и ратифицированной Женевской конвенцией о статусе беженцев 1951 года, а также Протокола 1967 года. Великобритания приняла выборочное участие в единой общеевропейской системе убежища, при этом решив принять участие в первом этапе в период между 1999 и 2005 годами (включив соответствующие директивы ЕС в законодательство Великобритании), но не во втором этапе, включающий пересмотренные директивы в период с 2011 по 2013 годы. Наряду с этим, Великобритания участвует в Дублинском и Евродакском регламентах, в Фонде убежища, миграции и интеграции (ФУМИ) и Европейском бюро поддержки в сфере убежища (EASO). Великобритания тесно сотрудничает с другими

---

<sup>20</sup> Морозова Е.Г., Фалина А.С. Брексит как новая реальность Европы: мнения и оценки экспертов // Власть. 2017. № 4.

государствами-членами Европейского Союза в рамках операций Frontex, является частью Европейской миграционной сети (ЕМС).

Первые проблемы после Brexit будут затрагивать участие Великобритании в единой общеевропейской системы убежища, которая определяет кто является беженцем, минимальные права лиц, ищущих убежища, а также ожидающих результата их заявления, процедуры, связанные с ходатайством о предоставлении убежища. Предполагается, что до тех пор пока Великобритания не выйдет из Европейского Союза, она остается равноправным участником единой общеевропейской системы убежища. Но с того момента, как Великобритания официально выйдет из состава ЕС, Союз будет обладать правом, согласно которому конкретная мера не всегда будет применяться к Соединенному Королевству в случае, если законодательство Великобритании будет «неработоспособным». По делу C-661/17<sup>21</sup> ирландские органы по вопросам убежища задали вопрос Суду ЕС, применяется ли Регламент Дублин III, при условии, что Великобритания выходит из ЕС. В своем решении Суд Европейского Союза определил, что закон Европейского Союза «продолжает действовать в полную силу» до тех пор, пока страна фактически не покинет Европейский Союз. Можно полагать, то такой принцип действует и в обратном порядке: государства-члены Европейского Союза пока должны продолжать принимать искателей убежища из Великобритании.

Департамент политики Европейского парламента по правам граждан и конституционным вопросам издал полезное и важное исследование, посвященное тому, что Brexit будет означать для убежища и международной защиты<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> C-661/17 - Judgment of the Court (First Chamber) of 23 January 2019 M.A. and Others v The International Protection Appeals Tribunal and Others Request for a preliminary ruling from High Court (Ireland) // URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=C-661/17> (дата обращения 11.02.2019).

<sup>22</sup> The future relationship between the UK and the EU in the field of international protection following the UK's withdrawal from the EU // URL: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2018\)608836](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)608836) (дата обращения 11.02.2019).

Подчеркивается, что необходимо будет принять новые меры, которые будут адаптированы в сложившейся ситуации в мире и требованиям Великобритании, нужно будет учитывать важные последствия в области международной защиты после Brexit. Особенно данные меры должны будут обеспечивать защиту прав лиц, ищущих убежище, беженцев в Великобритании после Brexit.

В общем, в докладе высказывается сожаление по поводу слабого диалога между ЕС и Соединенным Королевством о будущих рамках международной защиты в Великобритании после Brexit с момента начала переговоров. Как отмечается в докладе, данный вопрос получил недостаточного внимания с обеих сторон и продолжает занимать незначительное место в дискуссиях на международной арене.

Что же будет с политикой в отношении беженцев в Соединенном Королевстве после Brexit? Один из вариантов – если соглашение об отзыве Великобритании из ЕС будет ратифицировано, то оно сохранит Дублинские регламенты, а также другие законы Европейского Союза, связывающие Великобританию и Союз. Другим вариантом может служить иной новый договор между ЕС и Соединенным Королевством с сохранением дублинских правил.

В качестве альтернативы Великобритания могла бы заключить соглашения с отдельными государствами-членами Европейского Союза.

Видно, что Brexit окажет значительное влияние на законодательство об иммиграции и убежище, а также на политику и жизнь беженцев в Великобритании. По мнению, единственным и реальным способом защиты существующих прав просителей убежища в Великобритании является способ Соединенного Королевства стать частью единой общеевропейской системы убежища.



## **Выход из Европейского Союза: правовые аспекты сецессии Великобритании и Гренландии**

1. Вводные замечания. На протяжении последних двух лет в средствах массовой информации обсуждается тема «Брекзита»: процедура выхода Великобритании из состава Европейского союза (ЕС), последствия, социальные вопросы, вопросы гражданства, таможенные тарифы и другие вопросы. Произошли изменения в политической системе Великобритании. Дэвид Кэмерон после проведения референдума, результаты которого он ожидал получить иными, ушел в отставку<sup>23</sup>. Новый Премьер-министр Великобритании Тереза Мэй вынуждена продолжать начатый процесс. Создан Департамент по выходу из Европейского союза во главе с Дэвидом Дэвисом<sup>24</sup>. В Северной Ирландии возобновилось движение за независимость, поскольку большинство ее жителей проголосовали за то, чтобы остаться в ЕС<sup>25</sup>. Перед Великобританией стоит сложная задача: сохранить целостность страны и реализовать волеизъявление граждан по выходу из ЕС с минимальными экономическими последствиями для страны. Новизной в обсуждаемой теме явилось рассмотрение опыта Гренландии по выходу из состава ЕС («Грёкзита»<sup>26</sup>) свыше 30 лет назад и сопоставлении его с процессами, происходящими в Европейском союзе и Великобритании в связи с выходом последней.

---

<sup>23</sup> Дэвид Кэмерон освобождает для Терезы Мэй пост и квартиру. URL: <http://www.bbc.com/russian/news-36781539> (последнее посещение: 28.02.2018).

<sup>24</sup> Для выхода из ЕС в британском правительстве создан новый департамент. URL: <https://rg.ru/2016/06/27/dauning-strit-pravitelstvo-kemerona-podgotovitsia-k-vyходу-iz-es.html> (последнее посещение: 28.02.2018).

<sup>25</sup> EU referendum. Results. URL: [http://www.bbc.com/news/politics/eu\\_referendum/results](http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results) (последнее посещение: 15.02.2018).

<sup>26</sup> «Greenland» + «exit» - «Гренландия» + «выход»; во избежание путаницы с термином о выходе Греции («Грекзит») буква «е» заменена «ё».

2. Опыт Гренландии. Как известно, до 2007 года в учредительных документах Европейского союза отсутствовала норма о выходе из его состава.

В 1982 году Гренландия провела референдум по вопросу выхода из Европейских сообществ после получения статуса автономии в 1979 году<sup>27</sup>. Большинство населения (53 %) проголосовали за выход.

Поскольку в Римском договоре 1957 г. отсутствовали положения о выходе из Сообщества как государства, так и отдельных его автономий, детали выхода обсуждались путем переговоров.

Результатом явилось принятие в 1984 году Договора об изменении договоров, учреждающих Европейские сообщества, в отношении Гренландии (далее - Договор о Гренландии)<sup>28</sup>. Договор о Гренландии подписали главы всех 10 государств, входящих в Европейские сообщества на тот момент: Бельгии, Дании, Германии, Греции, Франции, Ирландии, Италии, Люксембурга, Нидерландов и Великобритании. В соответствии со статьей 6 Договор подлежал ратификации и вступил в силу в 1985 году.

Документом установлены особые отношения между Гренландией и Европейскими сообществами. Согласно Договору о Гренландии, Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии не распространяются на Гренландию (статьи 1 и 5) Договор об учреждении Европейского экономического сообщества дополнен нормой о том, что Гренландия включена в список заморских стран и территориями, и нормы части четвертой применяются к Гренландии с учетом особых положений, изложенными в Протоколе об особых договоренностях с Гренландией, приложенном к Договору (статьи 3 и 4).

---

<sup>27</sup> Referendums on EU matters. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL\\_STU%282017%29571\\_402\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU%282017%29571_402_EN.pdf) (последнее посещение; 27.02.2018).

<sup>28</sup> Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities // Official Journal of the European Communities. 1985. № 1. URL: <http://eu.nanoq.gl/Emner/EuGI/~media/419EF30F356645048639049D197273D3.ashx> (последнее посещение; 07.03.2018).

Таким образом, выход Гренландии из состава ЕС был осуществлен посредством прекращения действия учредительных договоров ЕС на территории Гренландии, а также включения ее в список заморских стран и территорий.

В дальнейшем сфера сотрудничества между Европейским союзом и Гренландией расширилась путем принятия соглашений, решений и регламентов ЕС, совместных деклараций. 13 декабря 2007 года на саммите ЕС в Жеронимуше в Лиссабоне подписан Договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (далее - Лиссабонский договор). Лиссабонским договором сохранены положения, регулирующие отношения между Гренландией и ЕС. В случае отделения Гренландии от Дании первая из категории «заморских стран и территорий» переместится в категорию «третьих стран».

3. Сецессия по статье 50 ДЕС. Лиссабонский договор, вступивший в силу 1 декабря 2009 г., является компромиссом между 28 государствами-членами после провалившейся попытки принять Конституцию для Европы. Лиссабонским договором в Договор о Европейском союзе (ДЕС) введена статья 50, предусматривающая возможность любого государства-члена в соответствии с внутренними конституционными правилами принять решение о выходе из состава Союза, а также процедуру такого выхода. Аналогичная норма о выходе содержалась и в проекте Конституции (статья I-60 «Добровольный выход из Союза»).

Прописывая данную норму в договоре в 2007 году, навряд ли кто-то мог серьезно предположить, что ее придется применять вскоре на практике: «До недавнего времени все возможные разговоры о выходе страны из состава Европейского союза вряд ли могли стать предметом серьезной дискуссии не только в кругу профессиональных политиков, но и среди ученых-европеистов, которые в силу своей профессии должны всесторонне рассматривать все политические, экономические и юридические параметры жизнедеятельности Евросоюза. <...> ЕС считался очень успешным

объединением по многим параметрам, где устойчивое экономическое развитие и высокий уровень благосостояния жителей сочетались с обращением надежной и привлекательной коллективной валютой евро»<sup>29</sup>. Более актуальны на тот период времени были вопросы, связанные с расширением Европейского союза: присоединение к альянсу новых членов, расширение шенгенского пространства и зоны евро.

Итак, что же представляет собой сецессия по статье 50 ДЕС<sup>30</sup>?

Во-первых, в данной статье констатируется право государства-члена ЕС на выход из состава Союза. Однако, до принятия данной нормы такое право также существовало. В связи с тем, что учредительные договоры ЕС по своей природе являются международными договорами, при отсутствии данной нормы были применимы общие положения о прекращении действия международных договоров, их денонсации или выхода из них каким-либо государством. Главное отличие заключается в проявлении наднационального характера данной нормы, которое связано с процедурой заключения соглашения, о которой будет сказано ниже.

Во-вторых, в статье 50 ДЕС говорится о процедуре такого выхода. Решение государства о выходе из ЕС носит уведомительный характер. После направления государством уведомления о выходе ЕС проводит переговоры и заключает с данным государством соглашение о порядке его выхода, принимая во внимание основы его будущих взаимоотношений с ЕС.

Совет ЕС после получения рекомендаций Европейской комиссии принимает решение об открытии переговоров и назначении представителя ЕС или руководителя переговорной группы ЕС (п. 3 ст. 218 Договора о функционировании Европейского союза – ДФЕС).

---

<sup>29</sup> Топорнин Н.Б. Некоторые правовые аспекты выхода государства из Европейского союза // Международное публичное и частное право. 2015. № 6. с. 3.

<sup>30</sup> Применительно к процессу выхода из ЕС в рамках данной статьи предлагается использовать расширительное толкование понятия «сецессия». Сецессия – слово латинского происхождения, которое с точки зрения этимологии может быть разложено на две части: se – «отдельно» и sedere – «идти» (Online etymological dictionary. URL: <https://www.etymonline.com/word/secession>, последнее посещение: 01.02.2018). Оксфордский словарь также дает определение «сецессии» как выход из альянса, федерации, политической или религиозной организации и т. п.

Соглашение от имени Союза заключает Совет ЕС. Решение принимается квалифицированным большинством после одобрения Европейским парламентом. Квалифицированное большинство определяется как не менее 72 % членов Совета ЕС, представляющих участвующие государства-члены, в которых сосредоточено не менее 65 % населения этих государств (пункт «b» параграфа 3 статьи 238 ДФЕС).

Предусмотрены сроки прекращения действия договоров к выходящему государству: с момента вступления в силу соглашения о выходе или, при отсутствии такого соглашения, через два года с момента направления уведомления о намерении выйти из состава ЕС, если Европейский совет с согласия данного государства единогласно не решит продлить этот срок.

Члены Европейского совета или Совета ЕС, которые представляют выходящее государство, не участвуют в обсуждении и принятии относящихся к нему решений Европейского совета и Совета ЕС.

И, в - третьих, статья содержит норму о том, как после своего выхода государство может вновь присоединиться к ЕС. К такому государству применяются общие правила, предусмотренные статьей 49 ДЕС, как к новому государству, которое намерено присоединиться к ЕС. Каких-либо специальных режимов для такого государства не предусмотрено.

4. Выход Великобритании. Великобритания на практике первой применяет статью 50 ДЕС. В декабре 2015 г. Премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон объявил о намерении провести референдум, который состоялся 23 июня 2016 г. Жители Соединенного Королевства отвечали на вопрос: «Соединенному Королевству следует остаться членом Европейского союза или покинуть Европейский союз?»<sup>31</sup>. Голоса разделились практически поровну с небольшим перевесом в пользу выхода из ЕС: 52% против 48%<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> EU referendum. URL: <https://www.gov.uk/government/topical-events/eu-referendum/about#what-will-the-referendum-question-be> (последнее посещение: 08.12.2017).

<sup>32</sup> UK votes to leave the EU. URL: [http://www.bbc.com/news/politics/eu\\_referendum/results](http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results) (последнее посещение: 08.12.2017).

29 марта 2017 г. Премьер-министр Великобритании Тереза Мэй направила Председателю Европейского совета Дональду Туску уведомление о намерении Великобритании выйти из состава ЕС.

С правовой точки зрения конечным результатом переговорного процесса должно стать соглашение, заключенное между ЕС и Великобританией. Предполагается, что их будет как минимум два: соглашение о выходе и соглашение о структуре будущих отношений<sup>33</sup>.

Сравнивая выход Великобритании с опытом Гренландии, в первую очередь необходимо подчеркнуть главный общий признак – в обоих случаях решение принимается прямым волеизъявлением народа. Отличие заключается в том, что Гренландия является частью Дании, Великобритания – независимое государство. Отсюда и разная процедура выхода: для Гренландии порядок выхода носит разрешительный характер, для Великобритании – уведомительный, соглашение о Гренландии подписывают уполномоченные представители государств-членов, соглашение с Великобританией – Совет ЕС. У Гренландии отсутствовала потребность решать вопросы, связанные с гражданством ЕС, в отношениях между ЕС и Великобританией такие вопросы являются одними из наиболее важных. Существенную роль также играют и финансовые вопросы: Гренландия получает финансирование от ЕС в обмен на ограниченный доступ к рыболовному промыслу и другим ресурсам, Великобритания же такого финансирования не получает, а, напротив, ЕС заинтересован в получении финансовых средств от нее.

5. Заключение. Таким образом, несмотря на некоторую схожесть процессов выхода Гренландии и Великобритании, различия очевидны. Прежде всего это обусловлено разными политическим статусом: прекращение действия учредительных договоров ЕС на автономию одного из государств-членов с отнесением ее к категории заморских стран и территорий

---

<sup>33</sup> Article 50: how the future of EU-UK relations will be decided. URL <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/20160701TST34439/20170324STO68408/article-50-how-the-future-of-eu-uk-relations-will-be-decided> (последнее посещение: 30.01.2018).

и выход из состава ЕС отдельного государства сравнивать практически невозможно. Гренландия входит в состав Дании, которая является членом ЕС. И даже введение статьи 50 ДЕС в данном случае не является существенным фактором, повлиявшим на различия в процессах выхода Гренландии и Великобритании. Если бы Гренландия осуществляла процесс выхода не 34 года назад, а в настоящее время, на нее все равно не распространялось бы действие статьи 50 ДЕС, поскольку Гренландия не является государством. Кроме того, очевидны экономические различия. ЕС достаточно легко воспринял отнесение Гренландии к разряду заморских территорий и стран, и слишком трудно принимает уход Великобритании. Гренландия интересна для ЕС, прежде всего, природными ресурсами, Великобритания — промышленно развитая экономика с высоким статусом на международной арене и огромными финансовыми возможностями. Важен также и период пребывания в составе Европейского союза.

Кудрявец Ю.Н.  
ст. преподаватель кафедры  
международного частного и европейского права  
Белорусского государственного университета

## **Юридическая сила наднациональных актов органов ЕАЭС**

Актуальной тенденцией выступает дополнение системы источников правового регулирования источниками наднационального характера, принятыми органами международных организаций.

1. Суть наднационального регулирования состоит в том, что государства, входящие в интеграционное образование (или международную организацию) обязаны или вынуждены подчиняться нормам, принятым самим интеграционным образованием (международной организацией) на основании ее уставной правосубъектности, т. е. нормам, созданным или вступившим в силу без их согласия.

В литературе высказываются различные суждения о сущности наднациональности и наднационального правового регулирования.

Так, наднациональность возникает тогда, когда некое интеграционное образование (международная организация) получает возможность обязывать своими конкретными действиями стоящие у его истоков государства, не заручаясь их согласием на это в каждом отдельно взятом случае, т.е. приобретает в отношении них определенный объем самостоятельных распорядительных полномочий и за счет этого как бы «возносится» над ними<sup>34</sup>. Автор отмечает, что такого подхода нет даже в Европейском союзе (далее – ЕС).

---

<sup>34</sup> Бекашев, К. А. ЕАЭС: международная (межгосударственная) организация или международное (межгосударственное) интеграционное объединение? / К. А. Бекашев // [Электронный ресурс] Дата доступа: 27.11.2018. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22671409>.



*Таким образом, наднациональность формируется, во-первых, государствами, во-вторых, в рамках международного объединения (международной организации).*

2. Одной из задач международных интеграционных объединений всегда ставится создание единого правового пространства в интересующих их областях деятельности.

В период существования Таможенного союза (далее – ТС) сформировался сложный двухуровневый нормативно-правовой механизм регулирования таможенных отношений:

- 1-й уровень — таможенное законодательство ТС;
- 2-й уровень — национальное законодательство о таможенном деле государств – членов ТС.

Таможенное законодательство ТС составляли:

- 1) Таможенный кодекс Таможенного союза;
- 2) международные договоры государств – членов ТС;
- 3) акты, принимаемые наднациональным регулятором (первоначально — Комиссией таможенного союза, которая в 2012 г. была переименована в Евразийскую экономическую комиссию (далее – ЕЭК)).

В результате появилась новая форма правового регулирования, ранее неизвестная в Республике Беларусь, – наднациональное регулирование в области таможенных отношений.

В настоящее время основой формирования наднационального правового регулирования является Договор о Евразийском экономическом союзе (далее – ЕАЭС, Союз). Кроме него, право ЕАЭС составляют:

- международные договоры в рамках ЕАЭС (договоры, заключаемые государствами – членами по вопросам функционирования и развития ЕАЭС);
- международные договоры ЕАЭС с третьей стороной (международные договоры, заключаемые с третьими государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями);

- решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и ЕЭК, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках ЕАЭС.

Если юридическая сила норм Договора о ЕАЭС и международных договоров Союза традиционна, то такие источники как решения и распоряжения органов ЕАЭС порождают правовые проблемы.

Решения Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством (ст. 6 Договора о ЕАЭС). При этом решения Высшего Евразийского экономического совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и ЕЭК, а решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями ЕЭК. Данная норма определяет соотношение самих указанных актов по юридической силе, но при этом никак не определяет их юридическую силу по отношению к актам национального законодательства. Только в отношении решений ЕЭК предусмотрено, что они подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов ЕАЭС (п. 13 Положения о ЕЭК, являющегося Приложением 1 к Договору о ЕАЭС). Следовательно, решения Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета должны быть имплементированы в порядке, установленном национальными нормами каждого государства – члена<sup>35</sup>.

Внутреннее законодательство государств — членов ЕАЭС, за исключением Казахстана, не приспособлено к реализации актов (решений) межгосударственных образований, в частности, органов ЕАЭС. Поскольку ни Договор о ЕАЭС, ни национальное законодательство стран – членов

---

<sup>35</sup> Зыбайло, А. И. Правовое обеспечение реализации международных обязательств недоговорного характера в государствах – членах ЕАЭС / А. И. Зыбайло // Беларусь в современном мире : мат-лы XV Междунар. науч. конф., Минск, 27 окт. 2016 г. / редкол.: В. Г. Шадурский [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2016. – С. 85.

ЕАЭС не определяют юридическую силу актов Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета, говорить о них как об источниках наднационального регулирования преждевременно. В результате *источниками наднационального регулирования в рамках ЕАЭС являются только Договор о ЕАЭС, международные договоры Союза и решения ЕЭК.*

3. Исследования, посвященные наднациональному правовому регулированию, довольно часто предлагают одним из выводов возникновение наднационального права. Чаще всего проводятся аналогии между правом ЕС и ЕАЭС. В частности, по аналогии с правом ЕС в праве ЕАЭС выделяют:

- 1) первичное право (учредительный Договор о ЕАЭС, дополняющие его договоры по вопросам функционирования ЕАЭС);
- 2) вторичное право (юридические обязательные акты в форме решений и распоряжений руководящих органов ЕАЭС).

Однако считаем необходимым отметить, что т.н. «наднациональное право», формирующееся в рамках ЕАЭС, имеет существенные отличия от европейского права.

*Во-первых*, сам механизм наднационального регулирования в ЕАЭС формируется и сфера его воздействия расширяется, но он распространяется на весьма ограниченное число отношений. Наиболее разработанный механизм мы имеем в сфере таможенного регулирования, но и только. Тем более нельзя утверждать о наднациональном правовом регулировании частноправовых отношений в целом.

*Во-вторых*, не все источники, включенные в правовую систему ЕАЭС, «работают», их применение затруднено отсутствием четкого определения их юридической силы.

*В-третьих*, разное влияние актов ЕАЭС на субъектов. Субъектами права ЕАЭС являются не только государства, но юридические лица и граждане, и часть норм адресована непосредственно частным лицам. Так,

техническое регулирование осуществляется на основе установления обязательных требований к продукции, включенной в единый перечень продукции, в отношении которой установлены обязательные требования в рамках Союза (ст. 51 Договора о ЕАЭС) Такого рода технические требования являются обязательными как для государственных органов, так и для граждан<sup>36</sup>.

Вместе с тем, некоторые исследователи отмечают, что в основу деятельности органов ЕАЭС положены только учет национальных интересов государств, но не частных организаций и граждан<sup>37</sup>.

В интеграционном образовании при анализе эффективности правового регулирования следует учитывать, что,

*во-первых*, где речь идет о действии международно-правовых норм напрямую в отношении лица, государствам следует включать положения о непосредственном действии таких норм интеграционных актов в национальных правовых системах, а также обеспечить доступность таких источников правового регулирования для населения;

*во-вторых*, необходимо выработать правила иерархии актов, т.к. общие принципы *lex speciali derogat generali* и т. п. могут быть недостаточно ясными в конкретной ситуации, с чем неоднократно сталкивались в частности, при реализации актов СНГ.

Конституционный Суд Республики Беларусь, исходя из сущности верховенства права, констатирует, что интеграционный процесс в рамках ЕАЭС как межгосударственного образования имеет сложную и неоднозначную политико-правовую природу. В целях достижения гармоничного сочетания и баланса наднациональных и национальных интересов необходимо на государственном уровне разработать концепцию

---

<sup>36</sup> Бекашев, К. А. ЕАЭС: международная (межгосударственная) организация или международное (межгосударственное) интеграционное объединение? / К. А. Бекашев // [Электронный ресурс] Дата доступа: 27.11.2018. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22671409>.

<sup>37</sup> Михалева, Т. Н. О целевых установках в контексте формирования интеграционного права / Т. Н. Михалева // Актуальные проблемы междунар. публичного и междунар. частного права : сб. науч. тр. Вып. 5. – Минск, 2013. – С. 235 – 236.

унификации законодательства в рамках Евразийского экономического союза<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году : Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 18.01.2017 № Р-1084/2017 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

Митрофанов И.О.  
Аспирант кафедры  
Интеграционного и европейского права  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

## **Роль Европейской комиссии и Суда ЕС в правовом регулировании европейской политики конкуренции**

1. Вводные замечания. Согласно статье 3 Договора о Европейском Союзе (ДЕС), Европейский Союз (ЕС) создает внутренний рынок. Для этого Союз старается обеспечить устойчивое развитие Европы на основе сбалансированного экономического роста и стабильности цен, наличие в высокой степени конкурентоспособной социальной рыночной экономики. По нашему мнению, для достижения указанной цели институтам ЕС необходимо:

1. Обеспечить единые правила осуществления экономической деятельности предприятий на всей территории ЕС, а также отмену излишних, то есть направленных на ограничение конкуренции, установленных государствами барьеров;

2. Пресекать действия предприятий, направленные на нарушение конкуренции в рамках свободного рынка.

Соответственно, монополистические действия предприятий будут подпадать под действие антимонопольного права ЕС только в случаях, когда затрагивают свободу торговли на едином рынке Союза.

В настоящей статье приводится анализ основных актов, закрепляющих полномочия институтов и органов Европейского Союза, их взаимодействие, а также перспективы дальнейшего развития механизма регулирования антимонопольной политики Союза.

2. Антимонопольная политика ЕС в контексте институционального взаимодействия. Положения, касающиеся антимонопольной политики, были закреплены еще в Парижском договоре 1951 года об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС). Так статьей 65 указанного Договора была запрещена картельная практика предприятий, статья 66 касалась вопросов концентрации предприятий в рамках ЕОУС, а также злоупотребления предприятиями доминирующим положением.

Стоит отметить, что на протяжении всего развития единого европейского пространства, антимонопольной политике отводится одно из центральных мест. На сегодняшний день, статья 3 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) относит установление правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка, к исключительной компетенции Союза, то есть государства-члены не вправе регулировать данные вопросы самостоятельно, и могут обладать определенными прерогативами в данной сфере только в случаях, предусмотренных законодательством ЕС.

Несмотря на активную роль Европейского Союза в антимонопольной сфере, национальные антимонопольные органы также обладают определенными полномочиями. Связано это, прежде всего, с тем что, многие государства-члены ЕС приняли схожее регулирование антимонопольных правоотношений. Более того, возрастает роль национальных антимонопольных органов в регулировании антимонопольной политики Союза в силу того, что повысилась степень их взаимодействия с институтами ЕС. Это способствует повышению контроля за соблюдением предприятиями норм антимонопольного законодательства.

Для обеспечения действенной антимонопольной политики ЕС необходимо точное распределение полномочий среди институтов. Согласно статье 13 ДЕС институтами Союза являются Европейский парламент, Европейский совет, Совет, Европейская комиссия (Комиссия), Суд Европейского Союза, Европейский центральный банк, Счетная палата.

Не все институты ЕС в равной степени задействованы в осуществлении антимонопольной политики. Центральное место занимает Комиссия, Суд Европейского Союза, Европейский парламент и Совет ЕС.

Комиссия ЕС обладает полномочиями по контролю за соблюдением принципов, установленных статьями 101 и 102 ДФЕС, по расследованию нарушений антимонопольного законодательства Союза, а также по наложению штрафов на предприятия государств-членов.

Суд Европейского Союза выполняет правоприменительную функцию, то есть применяет нормативные акты, принятые Европейским парламентом и Советом ЕС, а также правотворческую функцию, развивая основные принципы права ЕС для устранения пробелов и сближения правовой системы ЕС с правовыми системами государств-членов.

Некоторые ученые считают, что, осуществляя правотворческую функцию, Суд ЕС формирует источники вторичного права. Так, Мещерякова О.М. утверждает, что «именно к вторичному праву относятся прецеденты Суда ЕС»<sup>39</sup>. По нашему мнению, прецеденты Суда ЕС не стоит относить к источникам вторичного права, потому что согласно статье 288 ДФЕС к источникам вторичного права относятся регламенты, директивы, решения, рекомендации и заключения. Как видно, решения Суда ЕС к таковым не относятся.

Что касается роли Европейского парламента и Совета ЕС, то их основной функцией как в целом в функционировании Союза, так и в сфере антимонопольной политики, является принятие нормативных правовых актов. Если говорить про особенности законодательной процедуры Европейского парламента и Совета ЕС, то можно согласиться с мнением, согласно которому особенностью законодательного процесса в сфере конкуренции является использование для принятия важнейших решений

---

<sup>39</sup> Мещерякова О. М. Суд ЕС и запрет монополистической деятельности предприятий в праве ЕС // Правовая инициатива. 2013. № 1. С. 7.



процедуры консультаций, резко ограничивающей роль Европейского парламента»<sup>40</sup>.

3. Значение Регламента Совета 1/2003 для реализации полномочий Комиссии. Наряду с источниками первичного права ЕС такими как ДЕС иДФЕС, действует Регламент № 1/2003 от 16 декабря 2002 года, конкретизирующий полномочия Комиссии<sup>41</sup>.

Согласно главе V Регламента № 1/2003 одной из основных функций Комиссии является возможность расследования возможных нарушений антимонопольного законодательства Союза со стороны предприятий, осуществляющих свою деятельность на территории ЕС. Расследование заключается в проведении проверки предприятий, их документации, опроса физических лиц, представителей юридических лиц, направление в юридические организации запросов. Кроме проведения самих расследований Комиссия обладает полномочиями привлечения нарушителей антимонопольного законодательства к ответственности, а именно наложения штрафов на предприятия. Комиссия также обладает право применять временные меры и накладывать на предприятия обязательства, которые по общему правилу запрещают Комиссии продолжать расследование, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 9 Регламента № 1/2003.

Как видно, предоставленные ДФЕС и Регламентом № 1/2003 Комиссии полномочия являются довольно широкими. На практике возможны случаи злоупотребления Комиссией своими правами. Например, Суд ЕС в деле *HeidelbergCement v Commission EU* установил, что требование Комиссии о предоставлении информации, разосланное в виде анкеты, было нечетким, косвенным и даже двусмысленным, Комиссия обязана при запрашивании информации обосновывать целесообразность такого запроса,

---

<sup>40</sup> Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Право Европейского Союза. В 2 т. Т. 2. Особенная часть : учебник для бакалавров / под ред. С. Ю. Кашкина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2013. С. 92.

<sup>41</sup> Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance) // Official Journal L 1, 04.01.2003.

кроме того, подобные запросы должны быть полными, понятными и не допускать двоякого толкования<sup>42</sup>.

Согласно статье 18 Регламента № 1/2003 запрос Комиссии о предоставлении информации должен содержать правовое обоснование и цель запроса, указание какая именно информация запрашивается, срок предоставления информации и ответственность предприятия за непредставление запрашиваемой информации.

В Союзе сложилась система сдержек и противовесов, при которой как различные ветви власти, так и сами институты не могут иметь неограниченные полномочия. В указанных выше примерах, Суд ЕС, формируя прецедент, ограничивал полномочия Комиссии ЕС.

4. Европейская конкурентная сеть. Отличительной особенностью Регламента № 1/2003 является то, что он касается также полномочии национальных судов государств-членов ЕС, а также национальных антимонопольных органов (NCAs). Для целей применения статей 101 и 102 ДФЕС национальные антимонопольные органы наделены полномочиями требовать прекращения действий, нарушающих конкуренцию, назначать временные меры, принятие обязательств, накладывать штрафы, периодические и другие штрафные платежи, предусмотренные национальным законодательством государств-членов Союза.

Стоит отметить активную деятельность национальных антимонопольных органов, так с 2004 года национальные антимонопольные органы приняли 865 решений в рамках своей компетенции, в то время как Комиссия приняла 128 соответствующих решений<sup>43</sup>.

Совместно с Комиссией национальные антимонопольные органы составляют Европейскую конкурентную сеть (ECN)<sup>44</sup>. Европейская

---

<sup>42</sup> Case C-247/14 P, HeidelbergCement v Commission // ECLI:EU:C:2016:149.

<sup>43</sup> Empowering national competition authorities (NCAs) <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608816/EPRS\\_BRI\(2017\)608816\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608816/EPRS_BRI(2017)608816_EN.pdf)> (дата обращения: 17.02.2018).

<sup>44</sup> Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance) // Official Journal L 1, 04.01.2003.

конкурентная сеть скорее является не органом с определенными полномочиями, а форумом для обмена информации между Комиссией и национальными органами. Основными целями существования Европейской конкурентной сети являются информирование Комиссией и национальных органов друг друга о новых расследованиях нарушений антимонопольного законодательства, координация расследований, когда она необходима, предоставление друг другу помощи в расследованиях, обмена доказательствами и другой важной информацией, а также обсуждение вопросов, касающихся общих интересов.

Работа Европейской конкурентной сети проходит на четырех уровнях:

- ежегодное заседание Генерального директората участников;
- пленарные заседания;
- рабочие группы на горизонтальном уровне;
- секторальные подразделения (банковская сфера, энергия, спорт и т.д.).

В связи с активной ролью национальных антимонопольных органов в марте 2017 года Комиссией было представлено предложение о принятии новой Директивы (так называемой «ECN+ Directive»)<sup>45</sup>.

Основанием для её подготовки являются две группы предпосылок. Первая группа предпосылок связана с ограниченными полномочиями национальных антимонопольных органов, а именно: отсутствие закреплённых гарантий применения антимонопольных правил Союза и достаточных механизмов для пресечения нарушения антимонопольного законодательства. Вторая группа предпосылок обусловлена тем, что у государств-членов есть своё собственное антимонопольное законодательство, а значит, нельзя говорить о полном сближении антимонопольного права ЕС и его государств-членов. В связи с этим, выделяются следующие проблемы: первое, отсутствие возможности

---

<sup>45</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market <[http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_en.pdf)> (дата обращения: 17.02.2018).

наложения штрафов за нарушение антимонопольного законодательства Союза, в зависимости от национального законодательства; второе, наличие расхождения в программах смягчения наказания в государствах-членах Союза.

Соответственно, предложенная Директива направлена именно на восполнение указанных пробелов и реализацию в полной мере потенциала децентрализованной системы регулирования антимонопольной политики ЕС.

Что касается национальных судов государств-членов, то устанавливается и порядок взаимодействия их с Комиссией. Они вправе запрашивать у Комиссии информацию и мнение относительно вопросов, касающихся применения норм антимонопольного законодательства Союза. Кроме того, национальные суды обязаны передавать копии решений, касающихся применения антимонопольного законодательства Союза, Комиссии.

Создание Европейской конкурентной сети и наделение национальных судов определенными полномочиями в первую очередь необходимо было для единообразного применения положений статей 101 и 102 ДФЕС (бывших статей 81 и 82 Римского договора).

5. Роль Суда ЕС. Значительную роль в регулировании антимонопольной политики Союза, как было указано выше, занимает Суд ЕС. Согласно статье 19 ДЕС Суд ЕС обеспечивает соблюдение права в ходе применения и толкования Договоров. С этой целью Суд ЕС выносит решение по искам, подаваемым государствами-членами, институтами, физическими или юридическими лицами, в преюдициальном порядке по запросам национальных юрисдикционных органов о толковании права Союза или о действительности актов, принятых другими институтами, а также в других случаях, предусмотренных Договорами.

Несмотря на важность соблюдения положений Договоров, а также их единообразное применение и толкование, по нашему мнению, основной

задачей Суда ЕС в антимонопольной сфере является восполнение пробелов в правовом регулировании источниками первичного и вторичного права.

Так, в источниках первичного и вторичного права Союза отсутствует определение «предприятия», несмотря на то, что понятие «предприятия» является существенным для применения норм антимонопольного законодательства.

Именно судебная практика Суда ЕС восполнила этот пробел в правовом регулировании. «Хрестоматийным» в этом понимании делом является «Shell International Chemical Co v. Commission»<sup>46</sup>. Давно установлено, что в антимонопольном праве Европейского Союза термин «предприятие» не обязательно является синонимом юридическому или физическому, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, лицу. Именно в деле «Shell International Chemical Co v. Commission» была установлена концепция «предприятия» как экономической общности человеческих, материальных и нематериальных ресурсов, которая на долгосрочной основе преследует определенную экономическую цель, и которая способна своими действиями нарушить антимонопольное законодательство».

Существуют и другие, не менее значительные, дела, рассмотренные Судом ЕС, которые повлияли на антимонопольную политику Союза.

6. Заключение. В заключении хотелось бы отметить, что механизм регулирования антимонопольной политики, сложившийся в рамках Европейского Союза, является в должной мере действенный, в основном, благодаря системе сдержек и противовесов, когда ни один институт Союза не обладает исключительной властью в принятии решений. Несмотря на это, механизм развивается, и развивается он по пути децентрализации, то есть наделением национальных антимонопольных органов. Пока не очень понятно к чему это может привести, но, если посмотреть на статистику

---

<sup>46</sup> Case T-11/89, Shell International Chemical Co v Commission EU // European Court Reports, 1999, I-01459.

работы национальных антимонопольных органов и Комиссии, можно предположить, что соблюдение антимонопольного законодательства Союза только возрастет.

Пожилова Н.А.  
Аспирант кафедры  
Интеграционного и европейского права  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

## **Правовое регулирование деятельности инвестиционных фондов в Европейском Союзе и в Российской Федерации**

Ключевую роль в развитии современного финансового рынка играют различные схемы коллективного инвестирования, аккумулирующие денежные средства частных инвесторов для их последующего использования с целью извлечения прибыли. Приоритетное место при совершении операций подобного рода играют инвестиционные фонды, подход к правовому регулированию деятельности которых претерпевает в настоящий момент значительное реформирование.

Так, первые изменения в регулировании инвестиций наметились еще в начале 2015 года, после опубликования 18 февраля «Зеленой книги» по формированию союза рынков капитала (capital markets union). И уже через несколько месяцев, 30 сентября, Европейская Комиссия одобрила «План действий»<sup>47</sup>, включающий в себя около 20 мер по достижению поставленной цели, в числе которых поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП)<sup>48</sup>.

Что касается существующего в настоящий момент подхода к пониманию правовой природы инвестиционного фонда, необходимо отметить, что Директива № 2004/39/ЕС Европейского парламента и Совета

---

<sup>47</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social committee and the Committee of the regions, Action Plan on Building a Capital Markets Union, Brussels, 30.9.2015 COM(2015) 468 final // European Commission [электронный ресурс]: URL: [http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf) (дата обращения: 20.10.2018).

<sup>48</sup> Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises. OJ L 124, 20.5.2003, p. 36–41 // EUR-Lex: [электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003H0361> (дата обращения: 20.10.2018).

Европейского Союза «О рынках финансовых»<sup>49</sup> оперирует понятиями «инвестиционные услуги», не прибегая при этом к какому-либо толкованию и интерпретации, и «инвестиционная фирма», означая юридическое лицо, основной деятельностью которого является предоставление одной или нескольких инвестиционных услуг третьим сторонам и/или осуществление одного или нескольких видов инвестиционной деятельности на профессиональной основе.

В свою очередь, понятия «схемы коллективного инвестирования», или «предприятия по коллективному инвестированию» (в том смысле, как этот термин используется в источниках вторичного права ЕС, а именно — в Директиве о предприятиях по коллективному инвестированию в обращающиеся ценные бумаги) подразумевает наиболее широкий смысл использования, для того чтобы подвести под действие актов вторичного права все возможные формы осуществления инвестиционной деятельности, реализации свободы передвижения капиталов в рамках ЕС вне зависимости от того, являются ли они юридическими лицами или же были созданы на основании договорного права.

Для сравнения в Соединенных Штатах Америки, согласно Закону об инвестиционных компаниях (1940 г.)<sup>50</sup>, под определение «компаний» подпадают корпорации, акционерные общества, трасты, ассоциации и иные организационные формы (п. 8 (а) ст. 2 Закона об инвестиционных компаниях).

Таким образом, можно сделать вывод, что, в самом широком смысле, схемы коллективного инвестирования, или предприятия по коллективному инвестированию, — это субъекты финансового рынка, аккумулирующие денежные средства из разных источников в единый фонд под руководством

---

<sup>49</sup> Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC. OJ L 145, 30.4.2004, p. 1–44.

<sup>50</sup> Investment company act of 1940 [as amended through p.l. 112-90, approved january 3, 2012] // U.S. Securities and Exchange Commission [электронный ресурс]. URL: <https://www.sec.gov/about/laws/ica40.pdf> (дата обращения: 20.10.2018).



профессионального управляющего (менеджера) для последующего вложения в ценные бумаги и другое имущество с целью извлечения прибыли.

В то время как инвестиционный фонд, строго говоря, представляет собой один из возможных организационно-правовых вариантов создания и функционирования предприятия по коллективному инвестированию, являясь при этом наиболее распространённым явлением.

Основные функции (задачи) предприятий по коллективному инвестированию можно условно разделить на следующие категории: инвестирование денежных средств, привлекаемых за счет третьих лиц; сохранение и преумножение сбережений населения; поддержание стабильности функционирования финансового рынка за счет повышения ликвидности и снижения волатильности ценных бумаг, а также за счет обеспечения прозрачности и открытости проводимых операций; финансирование развития социально значимых и инновационных проектов (венчурные инвестиции).

В настоящий момент в праве Европейского союза существует достаточно развернутый правовой режим в отношении предприятий коллективного инвестирования в обращающиеся ценные бумаги (UCITS)<sup>51</sup> и альтернативных инвестиционных фондов<sup>52</sup>. А в связи со становлением союза рынков капитала реформированию подлежат также нормы, регулирующие деятельность европейских фонды долгосрочных инвестиций, европейских фондов венчурного капитала<sup>53</sup> и социального предпринимательства<sup>54</sup>, а также фондов денежного рынка.

---

<sup>51</sup> Directive 2009/65/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) // OJ L 257, 28.8.2014, p. 186–213.

<sup>52</sup> Directive 2011/61/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on Alternative Investment Fund Managers and amending Directives 2003/41/EC and 2009/65/EC and Regulations (EC) No 1060/2009 and (EU) No 1095/2010 // OJ L 174, 1.7.2011, p. 1–73.

<sup>53</sup> Regulation (EU) No 345/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on European venture capital funds Text with EEA relevance // OJ L 115, 25.4.2013, p. 1–17.

<sup>54</sup> Regulation (EU) No 346/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on European social entrepreneurship funds. // OJ L 115, 25.4.2013, p. 18–38.

Право Европейского Союза на протяжении многих лет имеет достаточно значительное влияние на правовую систему Российской Федерации, а также находит отражение в практике российских судов<sup>55</sup>.

При проведении сравнительного анализа существующего в настоящий момент правового режима в отношении инвестиционных фондов в РФ и ЕС, необходимо подчеркнуть, что правовая природа и общая направленность регулирования весьма схожи. Для Российской Федерации, как и для Европейского Союза, характерно в настоящий момент осуществление в отношении субъектов фондового рынка достаточно жесткого контроля, включая предъявление требований и на стадии создания предприятия, и на стадии осуществления деятельности. Однако можно выделить и следующие особенности.

Во-первых, немаловажным является тот факт, что в Российской Федерации предусмотрено легальное определение термина «инвестиции».

Так, согласно Федеральному закону от 25 февраля 1999 г. N 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>56</sup> под инвестициями понимаются объекты гражданских прав (в том числе и неимущественных прав — интеллектуальные права и приравненные к ним средства индивидуализации), имеющих денежную оценку, вложенные в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. В свою очередь, Федеральный закон от 9 июля 1999 г. N 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»<sup>57</sup>, рассматривает инвестиции (иностранное) в динамике правового регулирования отношений между субъектами предпринимательской деятельности как «вложение иностранного капитала в объект предпринимательской

---

<sup>55</sup> Калиниченко П.А. Европейский Союз: право и отношения с Россией: монография / П.А. Калиниченко. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 272 с.

<sup>56</sup> Федеральный закон от 25.02.1999 N 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». «Собрание законодательства РФ», 01.03.1999, N 9. С. 1096.

<sup>57</sup> Федеральный закон от 09.07.1999 N 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации». «Собрание законодательства РФ», 12.07.1999, N 28. С. 3493.

деятельности», однако также ограничивается перечислением объектов гражданских прав.

Во-вторых, если право ЕС оперирует в отношении субъектов фондового рынка понятием «предприятие», то для российской правовой системы более характерно использование категории «организация». Весьма интересным также является факт соотношения понятий предприятия как имущественного комплекса, согласно положениям ст. 132 Гражданского кодекса Российской Федерации и паевого инвестиционного фонда, который, согласно действующему законодательству юридическим лицом не является и в отношении которого термин «организация» применим весьма условно<sup>58</sup>.

В-третьих, с принятием в 2001 г. Федерального закона «Об инвестиционных фондах»<sup>59</sup> в России было в достаточной степени подробно закреплено правовое регулирование в отношении паевых и акционерных инвестиционных фондов. Необходимо также отметить, что закон помимо основной классификации дополнительно подразделяет фонды на открытые, интервальные и закрытые, в зависимости от комплекса правомочий, которыми наделены инвесторы и управляющая компания соответственно. В данной классификации наиболее выгодным для инвестора и настолько же менее приемлемым для управляющей компании является открытый вид фонда, где погашение паев ставится в зависимость исключительно от воли инвестора. Закрытый фонд, в свою очередь, не предполагает немедленного погашения паев, однако наделяет инвестора корпоративным правом произвести замену управляющей компании<sup>60</sup>. Большинство интервальных инвестиционных фондов устанавливают определенный временной период,

---

<sup>58</sup> Биджиев А. Х. Паевой инвестиционный фонд как имущественный комплекс // Юриспруденция. 2010. №3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/paevoy-investitsionnyy-fond-kak-imuschestvennyy-kompleks>; Ефимова Ю. С. Паевой инвестиционный фонд как объект гражданских прав // Вестник БГУ. 2012. №2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/paevoy-investitsionnyy-fond-kak-obekt-grazhdanskih-prav> (дата обращения: 01.05.2018).

<sup>59</sup> Федеральный закон от 29.11.2001 N 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах». «Собрание законодательства РФ», 03.12.2001, N 49. С. 4562.

<sup>60</sup> Пластинин Р.В. Регулирование посредников рынка ценных бумаг: паевых и акционерных инвестиционных фондов РФ // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2014. №1 (85). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/regulirovanie-posrednikov-rynka-tsennyh-bumag-paevyh-i-aktsionerlyh-investitsionnyh-fondov-rf> (дата обращения: 20.10.2018).

например 2 недели в квартал, для совершения операций по погашению, ограничивая их возможное количество в целом<sup>61</sup>.

Основное различие, проводимое законом в отношении двух обозначенных категорий — акционерного и паевого инвестиционных фондов — заключается в том, что последний не является юридическим лицом. В случае с паевым инвестиционным фондом формирование имущественного комплекса осуществляется путем заключения договора доверительного управления, как правило, в форме присоединения.

При этом, несмотря на определенные положительные аспекты, присущие правовому регулированию деятельности инвестиционных фондов в России, нельзя не отметить существующие пробелы. Так, в частности, нашей правовой системе неизвестен институт траста в той форме, в которой он столь широко распространен в государствах англо-саксонской системы права<sup>62</sup>.

Необходимо также подчеркнуть, что отдельное правовое регулирование в части предъявления дополнительных требований и более детальной регламентации деятельности, было предусмотрено Приказом ФСФР РФ от 28.12.2010 N 10-79/пз-н «Об утверждении Положения о составе и структуре активов акционерных инвестиционных фондов и активов паевых инвестиционных фондов»<sup>63</sup>, определяющим 16 различных категорий ( среди которых - фонд денежного рынка; фонд облигаций; фонд акций; фонд смешанных инвестиций; фонд прямых инвестиций; фонд художественных ценностей, фонд долгосрочных прямых инвестиций и др.), и действующим в настоящий момент Указанием Банка России от 05.09.2016 N 4129-У «О

---

<sup>61</sup> Семенихин В. В. Правовые основы паевых инвестиционных фондов // Бухгалтер и закон. 2012. №5. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-paevyh-investitsionnyh-fondov>; Ножкин С. А. Понятие и правовая природа паевого инвестиционного фонда // Бизнес в законе. 2010. №2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-pravovaya-priroda-paevogo-investitsionnogo-fonda> (дата обращения: 20.10.2018).

<sup>62</sup> Гудакова Л.В., Рындина И.В. Проблемы российских институтов доверительного управления // Финансы и кредит. 2010. №42 (426). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-rossiyskih-institutov-doveritelnogo-upravleniya> (дата обращения: 20.10.2018).

<sup>63</sup> Приказ ФСФР РФ от 28.12.2010 N 10-79/пз-н «Об утверждении Положения о составе и структуре активов акционерных инвестиционных фондов и активов паевых инвестиционных фондов». «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», N 18, 02.05.2011. Окончание действия документа - 17.12.2016.

составе и структуре активов акционерных инвестиционных фондов и активов паевых инвестиционных фондов»<sup>64</sup>.

Таким образом, можно подчеркнуть, что правовая система Российской Федерации, несмотря на некоторые недостатки, достаточно успешно справляется с регулированием деятельности инвестиционных фондов. В настоящий момент доля инвестиционных фондов как схем по аккумулированию денежных средств для их последующего вложения в России, по сравнению с государствами-членами ЕС, незначительна. При этом, в условиях снижения ставок по банковским депозитам в России именно инвестиционные фонды могут стать необходимым подспорьем для сохранения сбережений граждан от инфляции и преумножения благосостояния российского общества.

Кроме того, немаловажным фактором в развитии правового регулирования в данной сфере является возрастающая роль Евразийского экономического союза (ЕАЭС), в частности, инициатива по созданию общего рынка финансовых услуг, в рамках которой уже принят ряд базовых соглашений, например, Соглашение об обмене информацией, в том числе конфиденциальной, в финансовой сфере в целях создания условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала<sup>65</sup>, а еще ряд готовится к подписанию Соглашение о гармонизации законодательства государств-членов в финансовой сфере.

Предполагается не совсем эффективным вводить более жесткие дополнительные требования, предъявляемые к инвестиционным фондам, аналогично тому, что в настоящий момент предусмотрено в праве ЕС, так как подобное может привести к негативному результату, в связи с потерей

---

<sup>64</sup> Указание Банка России от 05.09.2016 N 4129-У «О составе и структуре активов акционерных инвестиционных фондов и активов паевых инвестиционных фондов». «Вестник Банка России», N 103, 22.11.2016.

<sup>65</sup> Соглашение об обмене информацией, в том числе конфиденциальной, в финансовой сфере в целях создания условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала. Бюллетень международных договоров, N 1, январь 2017 года.

инвесторами интереса к использованию подобных схем. Однако это не исключает возможности обращения к европейскому опыту в будущем.

Романова М. Е.

советник

Департамента функционирования внутренних рынков

Евразийской экономической комиссии

## **Трансформация системы таможенных процедур как результат реформы таможенного законодательства Европейского Союза**

Понятие «таможенной процедуры» традиционно является одним из ключевых в таможенном законодательстве многих стран и интеграционных объединений, включая Европейский Союз (ЕС). Соответственно, вполне обоснованным является то, что систему таможенных процедур не могла обойти стороной реформа таможенного законодательства ЕС, которая началась еще 2001 году и в полной мере еще не завершена. Однако 1 мая 2016 года вступил в силу Регламент ЕС № 952/2013 от 9 октября 2013 года об утверждении Таможенного кодекса Союза (ТКС)<sup>66</sup>, а также ряд актов, принятых в его развитие и уже можно говорить, какие основные изменения и новации затронули систему таможенных процедур в ЕС.

В Таможенном кодексе (ТК) Сообщества<sup>67</sup>, который действовал до ТКС центральным понятием таможенного декларирования была не таможенная процедура, а разрешенная таможенными органами форма использования товаров, и всем таким формам была посвящена часть IV ТК Сообщества.

В целом ТК Сообщества выделял пять разрешенных таможенными органами формы использования товаров:

- помещение товаров под таможенную процедуру;
- ввоз на свободный склад или в свободную зону;
- уничтожение;

---

<sup>66</sup>Regulation (EU) № 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code (recast), OJ from 10.10.2013, L 269, P. 1–101.

<sup>67</sup>Council Regulation (EEC) № 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code. OJ L 302, 19.10.1992.

- отказ в пользу государства;
- реэкспорт;

При этом таможенные процедуры подразделялись на следующие виды:

- выпуск для свободного обращения;
- таможенный склад;
- транзит;
- переработка под таможенным контролем;
- внутренняя переработка;
- внешняя переработка;
- временный ввоз;
- экспорт.

Часть IV состояла из трех глав, каждая из которых, в свою очередь, имела довольно сложную внутреннюю структуру. Глава 1 закрепляла общие положения. Основную содержательную нагрузку несла глава 2 «Таможенные процедуры». В первую очередь, в разделе 1 в ней были описаны формы декларирования товаров в ЕС, которыми тогда являлись письменное, электронное декларирование, а также декларирование в форме любых других действий, посредством которых декларант может выразить свое желание задекларировать товары. При этом отмечалось, что стандартной формой декларирования является письменная.

Раздел 2 был посвящен основной таможенной процедуре, применявшейся в отношении иностранных товаров, – выпуску для свободного обращения. Основной характеристикой таможенной процедуры выпуска для свободного обращения в ТК Сообщества являлось то, что после помещения товаров под данную процедуру некоммунитарные товары приобретали статус коммунитарных. В разделе 3 главы 2 были объединены положения, относившиеся к практически всем остальным таможенным процедурам, среди которых выделялись те, которые применялись к некоммунитарным товарам (таможенный склад, внешний транзит, внутренняя переработка, временный ввоз, переработка под таможенным контролем). Кроме того,



отдельную группу представляли таможенные процедуры с экономическим эффектом: внутренняя и внешняя переработка, таможенный склад, переработка под таможенным контролем и временный ввоз.

Глава 3 части IV содержала нормы, характеризующие правовые особенности иных, помимо таможенных процедур, разрешенных таможенными органами форм использования товаров. Раздел 1 указанной главы освещал правовые основы применения такой формы, как свободные зоны и свободные склады, останавливаясь на вопросах помещения в них товаров, операций, допустимых в свободных зонах и складах, а также вывоза товаров с их территории.

Положения, посвященные оставшимся трем формам использования товаров (реэкспорту, уничтожению и отказу в пользу государства), были объединены в раздел 2 главы 3. В целом было определено, что особенности правового регулирования данных форм использования товаров должны определяться на национальном уровне. ТК Сообщества содержал лишь общие нормы об указанных формах, уточняя лишь некоторые значимые положения<sup>68</sup>.

Уже Модернизированный таможенный кодекс Сообщества (МТК)<sup>69</sup>, который должен был заменить собой ТК Сообщества с 24 июня 2013 года, содержал коренные изменения в таможенном декларировании в ЕС. По сравнению с ТК Сообщества МТК кардинально изменил систему таможенных процедур. В МТК данная система было предусмотрено всего три таможенных процедуры: выпуск для свободного обращения, экспорт и специальные процедуры (их четыре: транзит, хранение, специфическое использование и переработка).

---

<sup>68</sup> Например, о том, что при реэкспорте товаров должны были применяться меры коммерческой политики, применяются в остальных формах/процедурах, предполагающих вывоз товаров с таможенной территории ЕС, а также о том, что отказ в пользу государства и уничтожение не должны нести расходы для государства.

<sup>69</sup> Regulation (EC) No 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernized Customs Code), Official Journal of the European Union from 04.06.2008, L 145, P. 1–64.

Очевидно, что система таможенных процедур стала проще и понятнее для экономических операторов, а также была приведена в соответствие с Международной конвенцией об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция)<sup>70</sup>.

Однако МТК в силу целого ряда причин не вступил в силу, 20 февраля 2012 года было объявлено, что он не вступит в силу и взамен ему будет разработан новый кодекс, которым и стал ТКС<sup>71</sup>. Фактически ТКС сохранил подходы МТК в отношении таможенных процедур. В соответствии со статьей 5 «Определения» ТКС под таможенной процедурой понимается любая из следующих процедур, под которую могут быть помещены товары в соответствии с данным Кодексом:

- выпуск для свободного обращения;
- специальные процедуры;
- экспорт.

Выпуску для свободного обращения посвящены положения главы 1 части VI ТКС. Важное значение имеет часть VII, посвященная специальным процедурам, к которым согласно ТКС относятся транзит (внешний, внешний и внутренний), хранение, особое использование и переработка (внутренняя и внешняя). Можно сказать, что данная часть является одной из наиболее значимых в ТКС, поскольку к специальным процедурам в ЕС отнесены наиболее распространенные формы использования товаров.

Таким образом, можно отметить, что в ТКС сначала описываются положения, общие для всех таможенных процедур (часть VI и глава 1 части VI), а затем особенности применения каждой из них (часть VII).

Таким образом, в результате реформы таможенного законодательства ЕС таможенная процедура стала центральным понятием таможенного декларирования, что корреспондируется с положениями Киотской

---

<sup>70</sup> Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур, совершено в Киото 18 мая 1973 года (в ред. Протокола от 26.06.1999), Собрание законодательства РФ, 08.08.2011, № 32, ст. 4810.

<sup>71</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code. COM(2012) 62 final.

конвенции. Понятие разрешенной таможенными органами формы использования товаров исчезло из таможенного законодательства, и в целом система таможенных процедур стала более четкой и понятной для правоприменительной практики.

По результатам применения ТКС в 2016 и 2017 годах Европейской Комиссией был подготовлен доклад Европейскому парламенту и Совету ЕС об имплементации ТКС и реализации полномочий по принятию делегированных актов в соответствии со статьей 284 ДФЕС<sup>72</sup>. В данном отчете, исходя из анализа правоприменительной практики, были выделены наиболее значимые новеллы для осуществления внешнеэкономической деятельности. В отношении таможенных процедур было отмечено, что наиболее важным стало объединение процедур внутренней переработки, переработки под таможенным контролем и уничтожения в одну. С учетом данной новеллы декларант имеет больше времени для того, чтобы решить, что он будет делать с продуктами переработки: реэкспортировать, уничтожать или выпускать в свободное обращение.

Исходя из сформированной к настоящему времени системы таможенных процедур в ЕС, можно предложить, каким образом опыт Европейского Союза в данном аспекте может быть полезен в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Направлением совершенствования таможенного законодательства ЕАЭС в отношении таможенных процедур могло бы стать сокращение из количества в Таможенном кодексе ЕАЭС<sup>73</sup>.

Как уже отмечалось выше реимпорт, уничтожение товаров, отказ в пользу государства, временный вывоз являются не таможенными процедурами согласно ТКС, а представляют собой отдельные таможенные формальности, не требующие таможенного декларирования товаров.

---

<sup>72</sup>Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Union Customs Code and on the exercise of the power to adopt delegated acts pursuant to Article 284 thereunder. COM(2018) 39 final.

<sup>73</sup>Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 12.04.2017 // Евразийский экономический союз [сайт]: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01513569/itia\\_12042017](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01513569/itia_12042017) (дата обращения: 11.11.2018).

Подобный подход существенно упрощает осуществление внешнеторговых операций для представителей бизнес-сообщества.

Представляется возможным в перспективе рассмотреть подобное сокращение перечня таможенных процедур и в ТК ЕАЭС. При этом безусловно, необходимо учитывать сложившуюся практику таможенных правоотношений в ЕАЭС, однако, как справедливо отмечал А.А. Наку<sup>74</sup>, еще в отношении взаимоотношений Российской Федерации и ЕС до создания Таможенного союза, ЕЭП и ЕАЭС, дальнейшая гармонизация таможенного права вряд ли возможна без гармонизации таможенных режимов<sup>75</sup>.

В целом можно сделать вывод, что реформа таможенного законодательства ЕС коренным образом изменила подходы к системе таможенных процедур в ЕС, изменив не только их перечень, но и структуру, фактически сделав таможенную процедуру центральным понятием таможенного декларирования. И не менее важным является сокращение количества процедур, что упрощает деятельность как таможенных органов, так и бизнес-сообщества. Подобный опыт и подходы возможно рассмотреть для использования в ЕАЭС с учетом стоящих задач по ускорению товарооборота и упрощения регуляторной среды для предпринимателей.

---

<sup>74</sup>Наку А.А. Гармонизация права России и Европейского союза в сфере таможенного регулирования //Российско-Европейский центр экономической политики. – 2015. - С. 11.

<sup>75</sup> В настоящее время они называются таможенными процедурами.

Ткачук В.В.  
Аспирант кафедры  
Интеграционного и европейского права  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

## **Охрана лесов в Европейском Союзе: законодательные и рыночные инструменты**

1. Источники европейского лесного права. Леса являются одним из важнейших природных ресурсов в мире, поэтому обезлесение относится к глобальным проблемам не только с экологическими, но и экономическими последствиями. К проблеме обезлесения приводят несовершенство национальных законодательств и судопроизводств, национальная политика, незаконная торговля и ряд других причин.

Проблема эффективного, экологически ориентированного подхода к использованию, управлению и восполнению лесных ресурсов во многом связана с экономическими инструментами. В этой связи формирование эффективного экономического механизма использования лесных ресурсов необходимо для любой правовой системы. Особенно это актуально для Европейского Союза, как крупнейшего региона, оказывающего влияние на мировую экологическую политику<sup>76</sup>.

В целом, наиболее популярными на сегодня являются следующие виды инструментов экологического регулирования и стимулирования природопользования: экономическое и природно-ресурсное законодательство; экологический мониторинг; экологические стандарты и нормативы; лицензирование хозяйственной деятельности; экологические и ресурсные целевые программы и экологический аудит<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Е.В. Матвеева, Экологическая политика Евросоюза / «Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского», 2010, №6, с. 311-317

<sup>77</sup> Колотырин К.П. Экономические инструменты стимулирования природоохранной деятельности / «Вестник Саратовского государственного технического университета», 2009, №1, с. 186-196

Основными административными инструментами европейской экологической политики являются конвенции, директивы, регламенты и иные документы. Конвенции, принимаемые под эгидой ООН, влияют на глобальную экологическую политику и формирование локальных инструментов. В их сферу входят как правило не только леса, но и атмосфера, биоразнообразие, моря и другие области, то есть окружающая среда в целом.

Директивы ЕС также являются важнейшим элементом экологической политики, который более детально устанавливает цели и инструменты их достижения. В отношениях между ЕС и государствами-членами как в сфере окружающей среды в целом, так и в области охраны лесов в частности, внедрен принцип subsidiarity. Данный принцип обозначает, что ЕС осуществляет свою деятельность в области экологии в той мере, в которой цели экологической политики могут быть реализованы на уровне ЕС лучшим образом, чем отдельными государствами-членами. В условиях глобальной тенденции регулирования природоохранной деятельности происходит институциональное разделение вопросов экологической политики. На сегодняшний день экологическая деятельность ЕС неразрывно связана со многими другими направлениями.

В целом же лесная политика ЕС направлена на развитие национальных программ путем: контроля над состоянием лесов (экологический мониторинг), предупреждения глобальных изменений, привлечения стран участниц к решению текущих и новых проблем, а также предложения, координации и поддержки мер реагирования. Это обусловлено тем, что компетенция ЕС в отношении лесов существенно ограничена одним из старейших принципов международного права – неотъемлемым государственным суверенитетом в отношении собственных природных

ресурсов<sup>78</sup>. Лес традиционно относился к ресурсам, находящимся в исключительном ведении конкретного государства, в том числе и потому, что физически леса располагаются на территориях отдельных государств. Функции леса имеют важное экономическое, социальное и экологическое значение для страны. Однако суверенитет в области лесных ресурсов на протяжении развития ЕС частично передавался институтам и органам ЕС ради общих интересов Союза<sup>79</sup>.

2. Новая лесная стратегия Европейского Союза. В настоящее время Европейский Союз располагает существенным набором инструментов по охране лесов. Одним из таких инструментов является документ, который интегрирует внешнюю и внутреннюю политику ЕС, устанавливает стратегические приоритеты по развитию лесного хозяйства и признает многофункциональность лесов – это «Новая лесная стратегия Европейского Союза» (далее – Стратегия)<sup>80</sup>.

Она была принята в 2013 году на срок действия до 2020 года и начинается с того, что в преамбуле устанавливает проблему нехватки в Европе ее собственных лесов. Леса занимают 40% площади Европейского Союза, а интенсивность лесонасаждений увеличивается на 0,4% в год в течение последнего десятилетия, но, несмотря на это, площади лесов в мире продолжают снижаться. Следует отметить, что 60% всех лесов находятся в частной собственности у миллионов владельцев.

Как было отмечено выше, охрана лесов не урегулирована первичным правом ЕС. Это связано прежде всего с тем, что изначально данная сфера не входила в сферу интеграции Европейского Экономического Сообщества в соответствии с Римским договором 1957 года. Однако на сегодняшний день

---

<sup>78</sup> Рио-де-Жанейрская Декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), стр. 3–7.

<sup>79</sup> Гордеева Е.М. Основные тенденции развития политики и права Европейского Союза в области лесного хозяйства: от истоков к современности. // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12 С. 2934 – 2941.

<sup>80</sup> ЕС. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector. COM(2013) 659 final. Brussels. 20.09.2013.

реализация общей политики в сфере охраны лесов на территории ЕС определяется лесной Стратегией в совокупности с другими актами ЕС.

На сегодня право и политика ЕС в области лесного хозяйства и охраны лесов – является результатом постепенной и поэтапной интеграции на протяжении более 50 лет<sup>81</sup>. Лесная Стратегия ЕС 2013 стремится объединить все государства-члены ЕС в решении выявленных в данной области проблем: изменение климата, развитие лесной промышленности, биоэнергетики, зеленой экономики и других. Стратегия предлагает решение данных вопросов путем создания нового наднационального уровня охраны лесов на основе концепции неистощительного использования лесов в интересах не только ЕС в целом, но и всех государств-членов. Такой подход показал свою эффективность на протяжении всего развития политики и права ЕС в области лесного хозяйства в сравнении с разрозненным регулированием на уровне отдельных государств.

Стратегия закрепляет многофункциональность лесов и их значимость не только для экологической, но и социальной и экономической сфер. Данный документ содержит внешнюю и внутреннюю политику ЕС в области развития лесного сектора, устанавливает стратегические цели и приоритеты, в том числе путем применения экономических инструментов.

Следует отметить, что основным назначением экономических инструментов является не прямое задание значимых для отдельных предприятий или общества в целом целей и жесткий контроль за их соблюдением, а использование связанных с функционированием рынков стимулов для воздействия на экономические интересы и экономическое поведение субъектов хозяйствования в экологически оптимальном направлении<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Гордеева Е.М. Основные тенденции развития политики и права Европейского Союза в области лесного хозяйства: от истоков к современности. // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12 С. 2934 – 2941.

<sup>82</sup> Колотырин К.П. Экономические инструменты стимулирования природоохранной деятельности / «Вестник Саратовского государственного технического университета», 2009, №1, с. 186-196



Существует три основных типа экономических механизмов природопользования<sup>83</sup>:

Компенсирующий механизм представляет собой общие ограничительные экологические рамки для экономического развития лесной отрасли, практически не тормозя ее. Данный тип экономического механизма направлен главным образом на компенсацию негативных экологических последствий и слабо влияет на темпы и масштабы развития. Стимулирующий механизм подразумевает максимальное использование рыночных инструментов и способствует увеличению производства на основе применения новых технологий, позволяет повысить эффективность использования и охраны лесных ресурсов. Жесткий механизм предполагает применение административных и рыночных инструментов. Использование жесткой правовой, налоговой, кредитной и штрафной политики подавляет развитие определенных отраслей и комплексов в области расширения их природного базиса, в целом способствуя экономике использования лесных ресурсов.

Данные механизмы находят отражения в основных принципах Стратегии. Так, основными являются принципы «неистощительного управления и использования лесов», «ресурсоэффективности» и принцип «глобальной ответственности».

Первый принцип подразумевает сохранение потенциала лесов для выполнения всех экологических, социальных и экономических функций, а также использование лесов без вреда для других экосистем. Данный принцип закрепляет также и многофункциональность лесов, как источника продукции и услуг при условии обеспечения охраны лесов.

Принцип «ресурсоэффективности» отражает необходимость экономического развития лесного сектора путем оптимизации вклада лесов, создания рабочих мест, развития сельского хозяйства.

---

<sup>83</sup> Бобылев С.Н. Экономика природопользования/ С.Н.Бобылев, А.Ш. Ходжаев. М.: ИНФРА-М., 2007. 510 с.

Принцип «глобальной ответственности» подразумевает стимулирование устойчивого производства и потребления лесной продукции.

В Стратегии говорится также о таких приоритетных направлениях для государств-членов, как модернизация технологий, оптимизация лесного сектора, переход к биоэкономике и других экономических инструментах. Совокупность реализации поставленных задач, которые в свою очередь являются инструментами достижения основополагающей цели неистощительного управления лесным хозяйством, определяет эффективность Стратегии в целом. Для каждого направления Стратегия устанавливает контрольные промежутки времени, но к 2020 году планируется достижение всех поставленных задач. Промежуточная оценка достигнутых результатов запланирована на конец 2018 года.

Таким образом, из вышеуказанных принципов следует, что Стратегия ЕС направлена на применение стимулирующего механизма использования лесов. Целью же применения данного механизма является переход к управлению всеми лесами на территории ЕС в соответствии с концепцией неистощительного ведения лесного хозяйства<sup>84</sup>. Такой переход осуществляется во всех приоритетных направлениях, отраженных в Стратегии, путем применения различных рыночных инструментов.

3. Рыночные инструменты охраны лесов. Классификация современных действующих рыночных инструментов нашла отражение в докладе Европейского агентства по окружающей среде, которое является специальным органом по вопросам экологии<sup>85</sup>. В докладе выделены:

---

<sup>84</sup> Gordeeva Y.M. Recent Developments in EU Environmental Policy and Legislation // Journal for European Environmental and Planning Law. 2014. №1. P.79.

<sup>85</sup> Европейское агентство по окружающей среде учреждено Регламентом № 401/2009, штаб-квартира находится в Копенгагене. К основным функциям агентства относятся: контроль над внедрением экологического законодательства ЕС, разработка стандартов и критериев оценки воздействия на окружающую среду.

Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network. 21.05.2009. Official Journal 2009 L 126/13.

1) торговые разрешения 2) квотирование 3) экологические налоги 4) экологические взносы 5) экологические субсидии и льготы 6) ответственность природопользователей и компенсации.

В практике ЕС в области лесопользования и охраны лесов наглядно прослеживается использование всех этих рыночных инструментов, так как в совокупности они наиболее эффективны.

Механизм торговли разрешениями на вырубку лесов подразумевает то, что хозяйствующий субъект приобретает лицензию (или иной разрешительный документ), позволяющую производить вырубку в определенных объемах в определенный период. Такой механизм может устанавливаться на уровне государств или даже федеральных земель. Так, например, в параграфе 9 раздела 2 Федерального закона Германии о лесе<sup>86</sup> устанавливается, что «преобразование леса в другую форму использования» возможно только с разрешения компетентного органа. Также оно устанавливается на определенный период, чтобы земельный участок за отведенное время был должным образом облесен. В третьем пункте параграфа говорится о том, что федеральные земли вправе ужесточать данное требование или же исключать его для определенного вида использования. Стоит отметить, что федеральные земли Германии имеют собственные лесные законы, которые более детализировано регулируют отношения в данной сфере.

Что касается квотирования, то при ввозе леса в ЕС страна-получатель должна выдать квоту на ввоз для страны-экспортера. Данная мера разработана с целью сокращения нелегального рынка древесины на территории ЕС. Общие положения о необходимости регулирования и сокращения нелегальной заготовки древесины установлены в Регламенте ЕС

---

<sup>86</sup> Закон ФРГ о сохранении леса и поддержке лесного хозяйства от 2 мая 1975г. Информационные материалы по законодательству Федеративной Республики Германия в области лесного хозяйства и охоты / [пер. с нем. Н. В. Дюрр под. ред. С.И. Герасина]. – М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2005. с. 16-33

995/2010 по древесине<sup>87</sup>, который преобразуется в национальные законы стран-членов ЕС. Действие документа распространяется не только на компании, поставляющие лесоматериалы и изделия из древесины на рынок Европейского Союза, но и на их поставщиков в странах, где заготавливается древесина. Регламент устанавливает контролирующих «операторов» и внедряет «систему должной добросовестности», которая подразумевает осведомленность о происхождении древесины и продукции из нее, используемой в цепочке поставок лесоматериалов, чтобы обеспечить поставку легальной древесины. Ответственность за нарушение регламента устанавливается государствами-членами ЕС и, как правило, представляет собой штраф, арест лесоматериалов или продукции, а также приостановление разрешения на торговлю.

Согласно определению Европейского агентства по окружающей среде (European Environmental Agency), экологические налоги – это все налоги, налоговая база которых оказывает специфическое негативное воздействие на окружающую среду. В качестве экологического налога в области лесопользования можно привести пример налога на лесную продукцию, который может быть связан как с налогами на добычу полезных ископаемых, так и существовать самостоятельно, в зависимости от национального права конкретного государства-члена ЕС. Их функция – влияние на производителей и потребителей продукции через изменение цены, а также пополнение бюджета. Экологическое налогообложение зародилось в 1990 году в Финляндии (налог на CO<sup>2</sup>), но со временем получило распространение на территории всего Европейского Союза. Данный экономический инструмент также затрагивает и энергетическое налогообложение в области перехода от традиционных источников энергии к возобновляемым.

К экологическим взносам относятся, прежде всего, платежи, направленные на покрытие расходов на экологических и контролирующих

---

<sup>87</sup> Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market. 12.11.2010. Official Journal 2010 L295/23.

служб, а также на применения мер по восстановлению лесов. К ним можно отнести как взносы непосредственно государств-членов, так и взносы частных лиц в бюджет конкретного государства. Общие положения для государств-членов ЕС по применению данного инструмента установлены в Лесной стратегии путем формирования фондов.

Экологические субсидии и льготы призваны стимулировать рынок лесной продукции, совершенствовать лесную промышленность, а также поддерживать эффективное использование лесных ресурсов. Для импортеров древесины в ЕС возможно применение льготной ставки таможенной пошлины, которую устанавливает Генеральный Директорат по торговле (DG TRADE). Кроме того, льготы в области сельского хозяйства, развитие территорий, а также программы государственных инвестиций для создания новых рабочих мест, сокращения отставания менее развитых регионов, развития инфраструктуры и привлечения частных инвестиций – все это затрагивает и область лесного хозяйства.

Еще одним рыночным инструментом является ответственность природопользователей и компенсации за причинение вреда экологии. Так, например, область охраны лесов перекликается с концепцией эффективного использования вторичных ресурсов и переработки отходов, что в совокупности породило систему расширенной ответственности товаропроизводителей<sup>88</sup>. В соответствии с данной системой, производитель или импортер продукции (и упаковки) ответственен за ее утилизацию после утраты потребительских свойств. Такой подход позволяет вовлекать все больше вторичных ресурсов, что влечет сохранность первичных ресурсов, а в контексте данной статьи – сохранность лесов.

Рассмотренные выше инструменты применяются в большинстве государств-членов ЕС, а в ряде стран имеют факультативный характер.

---

<sup>88</sup> Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. 22.11.2008. Official Journal 2008 L 312/3.

Основным органом для достижения поставленных целей является постоянно действующий Комитет лесного хозяйства в составе Генерального директората по вопросам сельского хозяйства и развития сельской местности Европейской Комиссии. Также следует отметить Консультативный комитет по лесам и пробковому производству<sup>89</sup>, Консультативный комитет по лесной промышленности<sup>90</sup>, экспертную группу по программе «Натура 2000» и другие.

Кроме того, следует упомянуть об исследовательской деятельности лесов и лесных пожаров, проводимой общим исследовательским центром Европейской Комиссии, а также о Фонде Единства (Fonds de solidarite) Европейского Союза, который оказывает материальную помощь после природных катастроф (ураганов, пожаров).

Таким образом, Европейский Союз располагает большим количеством экономических инструментов по охране собственных лесов. Основы, установленные в лесной Стратегии ЕС и законодательствах стран-членов ЕС, которые созданы на основе международных систем по сбору информации о состоянии лесов, способствуют охране лесных ресурсов и стабильному приросту лесных площадей. Реализация лесной политики ЕС путем применения экономических инструментов – прежде всего имеет большое значение для интересов всех государств-членов. Таким образом создается наднациональный уровень управления лесным хозяйством, охраной лесов в интересах всего Европейского Союза.

---

<sup>89</sup> Commission Decision on the advisory groups dealing with matters covered by the common agricultural policy 2004/391/EC. 24.04.2004. Official Journal 2004 L 120/50.

<sup>90</sup> Commission Decision amending Decision 83/247/EEC setting up a committee on Community policy regarding forestry and forestry-based industries 97/837/EC. 17.12.1997. Official Journal 1997 L 346/95.