Чувальская Инга Петровна. Ответственность государств по праву Европейского Союза: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.10 / Чувальская Инга Петровна;[Место защиты: ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность** **диссертационного** **исследования**. В современном

международном праве особое внимание уделяется проблемам, связанным с исполнением международных обязательств всеми участниками международных правоотношений. Это обусловлено, в первую очередь, стремительным развитием всех сфер международного сотрудничества, возникновением новых проблем взаимодействия между государствами, международными организациями.

Особое внимание на современном этапе уделяется деятельности международных организаций, интернационализирующих и структурирующих международные экономические, промышленные, научно-технические и другие связи, в деятельности которых также зачастую возникает вопрос о нарушении обязательств и наступлении соответствующих последствий как меры поддержания правопорядка.

Вопрос об ответственности всегда являлся актуальным в международном  
праве. Данный факт подтверждается разработанными нормативными правовыми  
актами, регулирующими вопросы ответственности. Так, деятельность

Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (далее – ООН) по разработке Статей об ответственности государств за международные противоправные деяния (2001 г.) и Статей об ответственности международных организаций (2006 г.) (Резолюции 56/83 и 56/82 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 2001 года) стала огромным шагом в развитии института ответственности в международном праве и попыткой кодификации норм об ответственности.

Как отмечается во многих трудах отечественных исследователей вопроса об ответственности в международном праве проблема международной ответственности как государств, так и международных организаций является еще в недостаточной степени изученной, несмотря на свою актуальность.

Наше внимание обращено на одну из наиболее развитых международных организаций интеграционного характера – Европейский союз (далее – ЕС) именно

потому, что мир идет по пути создания все большего количества интеграционных объединений для качественного и всестороннего развития отношений в различных сферах.

В данном случае нас интересует один из аспектов деятельности данной организации – то, как наступает ответственность за неисполнение и недобросовестное исполнение обязательств, закрепленных в нормативных правовых актах ЕС, государствами – членами ЕС.

Необходимость проведения данного исследования состоит не только в изучении особенностей правоотношений в сфере ответственности, возникающих в ЕС, но и в том, чтобы выявить положительные и отрицательные черты, которые можно было бы либо определенным образом перенять, либо, наоборот, принять во внимание и избежать в процессе развития института ответственности в других международных организациях интеграционного характера, например, в одной из наиболее актуальных для Российской Федерации – Евразийском экономическом союзе (далее – ЕАЭС).

ЕС выступает не просто международной межправительственной

организацией, а особой организацией, имеющей свои специфические черты, такие как, например, наднациональный и интеграционный характер, широкий круг сфер деятельности и особая организация деятельности по реализации поставленных перед государствами-членами задач в рамках членства в ЕС. Несомненно, установление ответственности за отступление от установленных норм в рамках права ЕС является необходимым, поскольку это один из инструментов обеспечения эффективного функционирования данной организации и достижения целей, стоящих перед Европейским Союзом.

Государства – члены ЕС, как субъекты данной организации, выступают основными участниками правоотношений в ЕС и, соответственно, чаще всего привлекаются к ответственности в результате невыполнения принятых обязательств.

В рамках системы права ЕС выделяется межотраслевой институт ответственности государств – членов ЕС, представляющий собой обособленную

группу норм права ЕС, регулирующих правоотношения по поводу наступления ответственности государств – членов ЕС, определяющих основания, виды такой ответственности, а также разновидности процедур привлечения к ответственности недобросовестных государств-членов.

Становление института ответственности государств по праву ЕС обусловлено поэтапным развитием Европейского союза с последовательным совершенствованием правовой базы и эволюцией органов и институтов данной организации. Положения об ответственности государств находили свое отражение в нормативных актах ЕС, начиная с учредительных договоров Сообществ и решений Суда Сообществ и заканчивая современными учредительными актами и судебной практикой. Суд ЕС выступил основным институтом Союза, в чьих решениях были сформулированы основные понятия и положения института ответственности государств по праву ЕС, который также выполнял функции по привлечению к ответственности недобросовестных государств-членов.

Нормы об ответственности государств по праву ЕС коррелируют с нормами об ответственности государств в рамках общего международного права, например, в части соблюдения принципа добросовестного исполнения обязательств, а также иных общепризнанных принципов. Но все же у норм права ЕС об ответственности государств есть свои особенности, присущие только данной организации, обоснованные наличием определенных целей, стоящих перед ЕС, спецификой его функционирования и структуры.

Исходя из этого, важным является анализ действующих в праве ЕС норм об ответственности государств и влияние особенностей ЕС на развитие обозначенного института, поскольку недостаточная разработка вопроса об ответственности государств в рамках права ЕС не позволяет, во-первых, в полном объеме увидеть общую картину развития ответственности в международном праве, во-вторых, говорить об уровне развития правоотношений в ЕС, затрагивающих исполнение обязательств и наступление последствий, связанных с их неисполнением или недобросовестным исполнением и, в-третьих, оценить

имеющийся опыт реализации норм об ответственности в рамках права ЕС для  
учета в деятельности ЕАЭС. Также немаловажно иметь представление о праве ЕС  
во всех аспектах его функционирования, поскольку осведомленность в данных  
вопросах поможет сформировать позицию Российской Федерации в

правоотношениях с ЕС.

Актуальным является вопрос о систематизации норм об ответственности государств по праву ЕС, поскольку правовое закрепление они находят в отдельных статьях учредительных актов ЕС, таких как Договор о Европейском союзе и Договор о функционировании Европейского союза (далее – ДФЕС), а также в актах вторичного права ЕС и решениях Суда ЕС.

Существуют проблемы реализации ответственности государств по праву ЕС, которые заключаются, например, в нежелании государств-членов исполнять решения руководящих институтов и Суда ЕС в отношении предусмотренных для них действий по исполнению обязательств, а также выплат штрафных санкций.

В связи с наличием пробелов в юридической квалификации и проблем в практической реализации мер ответственности государств в современном праве ЕС возникает необходимость всестороннего исследования данных вопросов и выработки теоретически обоснованных выводов, способных внести вклад в развитие права ЕС, а также становление институтов ответственности государств в рамках других международных организаций, например ЕАЭС.

**Теоретическая разработанность темы.**

Общие теоретические и прикладные исследования вопросов

ответственности в международном праве проводились такими отечественными и  
зарубежными учеными, как В.А. Василенко, Р.А. Каламкарян,

Ю.М. Колосов, П.М. Курис, Д.В. Левин, И.И. Лукашук, В.А. Мазов, О.И. Тиунов, Е.А. Прошина, А.И. Талалаев, Г.И. Тункин, Н.А. Ушаков, А. Бильжа, М. Соренсен и другими.

Теоретические и прикладные основы разработки проблем права ЕС и ответственности государств – членов ЕС были заложены в работах таких отечественных и зарубежных ученых-международников, как М.М. Бирюков,

Ф.О. Вертлиб, А.С. Гуласарян, А.С. Исполинов, В.Н. Казаков, А.Я. Капустин, СЮ. Кашкин, А.В. Клемин, С.А. Лобанов, И.И. Лукашук, О.М. Мещерякова, Б.Н. Топорнин, А.О. Четвериков, Л.М. Энтин, М.Л. Энтин, А. Вайтковчюте, Дж. Гайа, Ф. Гэспэрон, И. Зайдль-Хоэнфельдер, А. Кейдис, П. Кляйн, П. Рейтер, К. Томушат, Т. Хартли, Р. Хиггинс и других.

**Цель** настоящей работы состоит в выявлении особенностей института ответственности государств по праву ЕС, а также в формировании рекомендаций по применению положительного опыта реализации норм об ответственности государств по праву ЕС для использования в рамках развития аналогичного института в праве ЕАЭС.

Поставленная цель требует решения следующих **исследовательских задач**:

выявление особенностей исторического становления и развития института ответственности государств по праву ЕС;

определение сущности и характеристики международно-правовой ответственности;

установление особенностей права ЕС и определение места института ответственности государств в системе права ЕС;

определение понятия и содержания ответственности в праве Европейского союза;

анализ видов, оснований и форм ответственности государств по праву ЕС;

выявление особенностей правового закрепления норм, регламентирующих ответственность государств-членов ЕС;

установление проблем, связанных с осуществлением ответственности государств-членов ЕС;

определение роли Суда ЕС в развитии института ответственности по праву ЕС;

выявление особенностей реализации норм об ответственности государств по праву ЕС посредством правового анализа судебной практики привлечения к ответственности государств-членов ЕС;

**-** установление положительных и отрицательных тенденций в реализации института ответственности государств по праву ЕС для их применения или неприменения в рамках ЕАЭС.

**Объектом исследования** выступают правоотношения в рамках ЕС, возникающие в процессе реализации норм об ответственности государств по праву ЕС.

**Предметом исследования** являются учредительные акты ЕС, вторичные акты ЕС, судебная практика Суда ЕС в сфере обеспечения исполнения обязательств государств - членов ЕС, а также международные соглашения, закрепляющие положения об ответственности государств в международном праве, международные обычаи.

**Методология и методика исследования.** Методологическую основу исследования составляют, прежде всего, общие методы научного познания, используемые в рамках методологического аппарата гуманитарных наук. В качестве исследовательского инструментария применяются методы формальнологического анализа, благодаря которому сформирован понятийный аппарат; компаративистики, позволивший выявить общие закономерности и различия в институтах ответственности государств в международном праве и праве ЕС; системный и структурно-функциональный методы, которые позволили сформировать и изучить содержание института ответственности государств по праву ЕС и ее элементов.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что на основе комплексного анализа всех положений об ответственности государств, закрепленных в нормативных правовых актах ЕС, удалось изучить содержание института ответственности по праву ЕС, определить его специфические свойства и обобщить имеющиеся знания об ответственности государств по праву ЕС.

Научная новизна исследования заключается в том, что в данной работе находят отражение: 1) выявленный исторический аспект развития института ответственности по праву ЕС, который позволил сделать вывод о зависимости становления института ответственности государств по праву ЕС от этапов

развития ЕС, руководящих институтов ЕС и изменения учредительных договоров  
ЕС; 2) установленные сущность и особенности института ответственности  
государств-членов ЕС в целях структуризации возможности применения по  
аналогии в отношении других международных организаций;

3) сформированная классификация и приведенная правовая характеристика видов  
ответственности государств по различным критериям, а также оснований, форм,  
механизмов ответственности государств по праву ЕС;

4) характеристика особенностей нормативного закрепления норм  
об ответственности государств по праву ЕС; 5) сформулированные на  
теоретическом уровне пути преодоления проблем при реализации  
ответственности государств по праву ЕС; 6) выявленные особенности института  
ответственности государств по праву ЕАЭС, схожие черты и различия институтов  
ответственности государств по праву ЕАЭС и праву ЕС,  
а также сформулированные на теоретическом уровне положительные и  
отрицательные черты института ответственности государств по праву ЕС,  
которые могут быть приняты во внимание при развитии аналогичного института в  
рамках права ЕАЭС.

Изучение указанных выше аспектов позволило провести всесторонний  
анализ и обобщить накопленный опыт реализации ответственности государств в  
ЕС, структурировать знания о названном институте права ЕС,

а также выявить определенные проблемные вопросы в части правового закрепления и процедур привлечения к ответственности государств по праву ЕС.

В исследовании приводится характеристика нормативного закрепления положений об ответственности государств: нормы, закрепленные как в международном праве, в общем, так и в источниках права ЕС всех уровней.

Особое внимание в исследовании уделено выявлению закономерностей, возникающих в процессе деятельности ЕС, которые негативно сказываются на исполнении обязательств государствами-членами в установленном порядке, что также может быть использовано иными международными организациями, носящими интеграционный характер, в рамках своей деятельности.

Выявлены особенности исторического развития института ответственности государств по праву ЕС, что, в общем, позволяет оценить предпосылки и целесообразность тех или иных шагов, предпринятых ЕС на различных этапах своего развития, а также понять, что именно способствовало формированию института ответственности государств в рамках права ЕС с учетом его особенностей в настоящее время.

**Теоретическая** **и** **практическая** **значимость** **диссертационного**

**исследования.**

Теоретические выводы и предложения, сформулированные в данной работе, могут быть использованы для дальнейшей научной разработки различных проблем международной интеграции, как в рамках динамично развивающегося Европейского союза, так и применительно к другим международным организациям интеграционного характера.

Результаты данной диссертационной работы целесообразно использовать  
для дальнейшего изучения особенностей права Европейского союза,

структурирования и развития знаний об ответственности государств по праву ЕС.

Практическая значимость данного диссертационного исследования

обусловлена выявленными автором положительными аспектами и тенденциями в реализации ответственности в отношении государств – членов ЕС и проблемами правового закрепления института ответственности государств по праву ЕС, а также возникающих при реализации механизма ответственности государств и возможным использованием выводов о действии норм об ответственности государств по праву ЕС в деятельности других интеграционных организаций, в том числе ЕАЭС.

Положения данного диссертационного исследования также могут быть использованы в рамках учебного процесса по изучению основ права Европейского союза в вузах.

**Основные положения, выносимые за защиту.**

1. Исторически институт ответственности государств по праву ЕС развивался в зависимости, во-первых, от усложнения компетенций руководящих

институтов ЕС, обеспечивавших контроль за исполнением государствами-  
членами обязательств, среди которых важная роль принадлежит Суду ЕС,  
заложившему основы института ответственности государств по праву ЕС;  
во-вторых, от совершенствования учредительных договоров ЕС, в которых нашли  
отражение все нововведения, касающиеся оснований наступления

ответственности и механизмов ее реализации.

1. Институт ответственности государств по праву ЕС по своему сущностному юридическому содержанию вписывается в общие параметры института ответственности государств по общему международному праву; эти институты солидарны в соблюдении общепризнанных принципов, касающихся оснований неотвратимого наступления неблагоприятных последствий неисполнения обязательств, а также ответственности государства за действия своих государственных органов.
2. Ответственность государств по праву ЕС имеет несколько видов, критериями различения которых являются: основания наступления ответственности государств-членов ЕС; отрасли регулируемых отношений; причиненный ущерб; механизм привлечения к ответственности; характер допущенных государствами – членами ЕС нарушений.
3. Общими основаниями, в силу которых по праву ЕС должна наступать ответственность за нарушения внедоговорных обязательств государствами – членами ЕС, являются нарушения норм права ЕС. К специальным основаниям относятся, во-первых, нарушения норм отдельных отраслей деятельности и сотрудничества государств-членов в рамках ЕС, во-вторых, нарушения государствами-членами основополагающих принципов, установленных учредительными договорами ЕС. В целом они отражают особый интерес в праве ЕС к отдельным направлениям деятельности, а также приоритет ценностей ЕС.
4. Использование в рамках права ЕС общей и специальной процедуры привлечения к ответственности государств является эффективным средством в восстановлении правопорядка в ЕС в случаях его нарушения, поскольку позволяет в зависимости от степени опасности правонарушения для интересов ЕС

принять разные меры, связанные как с разрешением конфликтов в судебном порядке, так и на досудебной стадии, не прибегая к принудительным мерам или мерам санкционного характера.

1. Институт ответственности государств по праву ЕС располагает необходимым и достаточным арсеналом форм ответственности государств-членов, среди которых штраф, лишение права голоса в Совете ЕС, специальные формы, связанные с несоблюдением государствами-членами норм, определяющих экономическую политику в ЕС, а также угроза исключения из членов организации. Кроме того, в случаях нарушений, допущенных государствами-членами в отношении третьих стран, существуют ограничительные меры экономического и политического характера.
2. Определение ответственности государства по праву ЕС как тех юридических последствий, которые наступают в случае нарушения им добровольно взятых на себя обязательств, закрепленных в нормативных правовых актах ЕС, может применяться и в случае, если речь идет об иной международной организации интеграционного характера, имеющей схожие черты с ЕС, учитывая при этом специфику конкретной организации.
3. Нормативные правовые акты ЕС не закрепляют положений, которые толковали бы, как следует действовать, если государство не выполнило соответствующих распоряжений санкционного характера компетентных институтов ЕС, что в некоторых случаях ставит под сомнение эффективность имеющегося механизма ответственности и потому требует учитывать это при развитии институтов ответственности государств в иных международных организациях, особенно интеграционного характера.
4. Суд ЕС является ключевым институтом в процессе реализации ответственности государств-членов ЕС. Он исполняет не только роль толкователя норм об ответственности государств – членов ЕС, но и роль ключевого инструмента в механизме привлечения к ответственности государств – членов ЕС.

10. К положительному опыту функционирования института  
ответственности государств в ЕС как международной организации

интеграционного характера следует отнести разделение на общие и специальные  
основания ответственности, отведение значительной роли Суду ЕС в привлечении  
государств-нарушителей к ответственности, полноценную реализацию своей  
компетенции Комиссией ЕС по контролю за деятельностью государств-членов и  
подаче исков в Суд ЕС, что может быть основанием для использования его в  
развитии нормативно-правового регулирования институтов ответственности  
государств в иных международных организациях, в частности, в рамках ЕАЭС. К  
негативным моментам, характеризующим функционирование института

ответственности государств в ЕС, следует отнести трудности в реализации установленных штрафных санкций, снижение эффективности назначенных мер ответственности, а также авторитета руководящих институтов ЕС.

**Апробация и внедрение теоретических и практических результатов  
исследования** осуществлены в рамках учебного процесса в Московском  
университете МВД России имени В.Я. Кикотя, а также по результатам участия в  
научных конференциях и круглых столах: научно-практическая конференция  
«Актуальные проблемы международного сотрудничества в борьбе с

преступностью и терроризмом» (г. Москва, Московский университет

МВД России, 10 октября 2013 г.); XII ежегодная международная научно-  
практическая конференция «Актуальные проблемы современного  
международного права» (г. Москва, Российский университет дружбы народов,  
11-12 апреля 2014 г.); межвузовский круглый стол на тему: «Актуальные вопросы  
государственного развития и конституционного законодательства» (Московский  
университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 31 марта 2015 г.); научно-  
практическая конференция, посвященная столетию международного  
полицейского сотрудничества, проведенная Московским университетом  
МВД России имени В.Я. Кикотя совместно с Национальным центральным бюро  
Интерпола МВД России (г. Москва, 3 декабря 2014 г.); международная научно-  
практическая конференция на тему: «Эволюция полицейского права как  
характерного типа российского права» (г. Москва, Московский университет  
МВД России имени В.Я. Кикотя, 18 декабря 2014 г.); II Московский юридический

форум VIII Международная научно-практическая конференция Кутафинские  
чтения «Государственный суверенитет и верховенство права: международное и  
национальное измерения» (г. Москва, Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина, 2-4 апреля 2015 г.); XIII Международный  
конгресс «Блищенковские чтения» (г. Москва, Российский университет дружбы  
народов, 11 апреля 2015 г.); международная научно-практическая конференция  
«Актуальные проблемы международного сотрудничества в борьбе

с преступностью» (г. Москва, Московский университет МВД России имени  
В.Я. Кикотя, 18 декабря 2014 года); вузовская научно-практическая конференция,  
посвященная 70-летию Организации Объединенных Наций и Дню образования  
международно-правового факультета, «Вклад Организации Объединенных Наций  
в развитие современного международного права» (г. Москва, Московский  
университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 27 октября 2015 г.); международная  
научно-практическая конференция «Укрепление международного сотрудничества  
как важный фактор противодействия терроризму» (г. Москва, Московский  
университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 24 декабря 2015 г.); международная  
научно-практическая конференция «Совет Европы и актуальные проблемы  
противодействия преступности» (г. Москва, Московский университет

МВД России имени В.Я. Кикотя, 23 марта 2016 г.).

Результаты работы внедрены в аналитическую деятельность Министерства иностранных дел Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, что подтверждается соответствующими актами внедрения.

**Структура диссертационного исследования.** Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, и заключения, соответствующих целям, задачам и результатам исследования, а также списка литературы.