

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ

РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Н.Б. Кондратьева

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: СТАНОВЛЕНИЕ ЕДИНОГО РЫНКА



МОСКВА 2017

30 лет
Институт Европы РАН

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ**

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

Н.Б. Кондратьева

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ:
СТАНОВЛЕНИЕ ЕДИНОГО РЫНКА**

МОСКВА 2017

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

Н.Б. Кондратьева

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ:
СТАНОВЛЕНИЕ ЕДИНОГО РЫНКА**

**Доклады Института Европы
№ 346**

Монография

Москва 2017

УДК 339.923:061.1ЕС
ББК 66.4(4),60+65.5(4)-65
К64

Редакционный совет:
Ал.А. Громыко (председатель),
Е.В. Ананьева (шеф-редактор), Ю.А. Борко,
В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдоров

Ответственный редактор О.Ю. Потемкина
редакторы Е.В. Ананьева, Е.В. Дрожжина

Рецензенты:
Борко Юрий Антонович, доктор экономических наук
Фальцман Владимир Константинович, доктор экономических наук

Тема государственной регистрации:
«Современные проблемы европейской интеграции»

Монография подготовлена в рамках проекта РФФИ № 17-07-00053
«Достижения и перспективы интеграции рынков: ЕС, ЕАЭС, ТТИП,
интеграция интеграций»

Кондратьева Н.Б. Европейский союз: становление единого рынка
– The European Union: shaping the single market : монография / Н.Б. Кондратьева. – М. : Ин-т Европы РАН, 2017. – 142 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 346 – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-101-6.

В книге обобщены теоретические взгляды на региональную экономическую интеграцию, обозначены этапы строительства единого рынка ЕС, проанализированы его принципы и логика, изучены механизмы уничтожения нетарифных барьеров, представлено авторское видение последствий этого объединения для стран-участниц. Книга адресована российским министерствам и ведомствам, ответственным за государственную внешнеэкономическую политику, а также экспертам, преподавателям и студентам специальностей мировая экономика, международные отношения, зарубежное регионоведение.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

ISBN 978-5-98163-101-6

© ИЕ РАН, подготовка текста, 2017

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

N.B. Kondratyeva

**THE EUROPEAN UNION:
SHAPING THE SINGLE MARKET**

**Reports of the Institute of Europe
№ 346**

Monography

Moscow 2017

Аннотация

Формирование экономических отношений в Европе основано на идее интеграции рынков. Масштабный проект – Единый внутренний рынок – призван повысить доверие в торговых отношениях, конкурентоспособность и качество жизни в ЕС.

Осмыслены теоретические взгляды на задачи и методы региональной экономической интеграции, выявлены основные этапы и события в истории внутреннего рынка, изучены принципы объединения рынков товаров, услуг и рабочей силы. Исследованы механизмы контроля нетарифных барьеров и инструменты гармонизации технических стандартов. Автор анализирует логические суждения и решения Суда ЕС, направленные на единство рынков; приходит к выводу о преобладании экономических доводов в логике судебной инстанции. Книга сфокусирована на концептуальных вопросах интеграции рынков для дальнейшего их учёта в практике евразийской интеграции.

Annotation

The formation of economic relations in Europe is based on the idea of market integration. A large-scale project – The Single Market – is intended to increase confidence in trade relations, competitiveness and quality of life in the EU.

The book examines theoretical views on objectives and methods of regional economic integration, identifies main events in the history and the principles of unification of the markets for goods, services and labour, reveals the mechanisms of nontariff barriers control and the instruments of technical standards harmonization. The author interprets logical judgments and decisions of the Court of Justice of the EU, aimed to preserve market integration. The author comes to the conclusion that economic arguments predominate in the logic of the Court. The book focuses on conceptual issues of markets integration of further consider them in the practice of Eurasian integration.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----|
| Введение..... | 7 |
| Раздел I. История Единого внутреннего рынка..... | 12 |
| Глава 1. Цели и методы объединения рынков: теоретические аспекты..... | 14 |
| Глава 2. Этапы становления..... | 40 |
| Глава 3. Принципы ЕВР и их экономическое содержание..... | 50 |
| Раздел II. Регулирование Единого внутреннего рынка..... | 59 |
| Глава 4. Механизмы регулирования..... | 59 |
| Глава 5. Гармонизация и стандартизация..... | 70 |
| Глава 6. Отраслевые направления политики ЕС..... | 84 |
| Раздел III. Логика Единого внутреннего рынка..... | 91 |
| Глава 7. Интеграция товарных рынков..... | 91 |
| Глава 8. Либерализация рынков услуг и труда..... | 111 |
| Заключение..... | 134 |

CONTENTS

| | |
|---|-----|
| Introduction..... | 7 |
| Section I. History of the Single Market | 12 |
| Chapter 1. Aims and Methods of Markets Unification: Theoretical Aspects..... | 14 |
| Chapter 2. Stages of Formation..... | 40 |
| Chapter 3. Principles of the Single Market and their Economic Content..... | 50 |
| Section II. Regulatory Framework of the Single Market..... | 59 |
| Chapter 4. Regulatory Mechanisms..... | 59 |
| Chapter 5. Harmonization and Standardization..... | 70 |
| Chapter 6. Sectoral Policies..... | 84 |
| Section III. The Logic of the Single Market..... | 91 |
| Chapter 7. Integration of the Product Markets..... | 91 |
| Chapter 8. Liberalization of Services and Labour Markets..... | 111 |
| Conclusion..... | 134 |

ВВЕДЕНИЕ

31 декабря 1992 г. рынки государств Западной Европы были официально объединены в единый комплекс. В документах ЕС это межстрановое объединение называют Единый рынок либо внутренний рынок (*Single market, Internal market*); в России – Единый внутренний рынок (ЕВР).

Тематика ЕВР обширна. В ней есть, что изучать как теоретикам, так и практикам. В её базисе – один из ключевых вопросов экономической науки: сравнительные преимущества свободной торговли, а в надстройке – целый ряд не менее важных по значению вопросов: разумный баланс между государственным протекционизмом и либерализмом, региональные и глобальные социальные, политические и правовые последствия экономической интеграции.

По историческим меркам возраст ЕВР невелик. Тем не менее, смелые прогнозы развития европейской интеграции, данные в начале 1990-х гг., сбылись. На пространстве ЕВР созданы привлекательные условия для проживания граждан и прозрачная среда для хозяйственной деятельности. Единый рынок стал фундаментом для валютной и политической интеграции, ответом Европы на экономические и технологические вызовы XXI в. Главное достижение состоит в том, что единство рынка государств Западной Европы способствовало реализации идеи многополярного мира, а Евросоюз стал одним из полюсов притяжения в новой многополярной системе.

Профессор В.Г. Шемятенков – первый Постоянный представитель СССР при ЕС – справедливо сказал: «Из интеграционной конструкции можно изъять любой другой элемент, и она не рухнет. Но без Единого внутреннего рынка европейская интеграция утратила бы всякий смысл»¹. И действительно, ЕС смог выжить без конституции, сможет, наверное, прожить и без евро, и без какой-либо части нынешних государств-членов, если не утратит единство своего внутреннего рынка.

Вокруг ЕВР «развивается и право Сообщества, и само Со-

¹ Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. Учебное пособие. М.: Международные отношения. 2003. С. 125.

общество»² – так ёмко и точно написал о ЕВР один из ведущих российских специалистов в области европейского права, профессор С.Ю. Кашкин.

Что касается российских участников внешнеэкономической деятельности, то для них (словами академика И.Д. Иванова, главы советской делегации на переговорах о заключении с Европейскими сообществами первого торгово-экономического соглашения 1989 г.) Единый внутренний рынок – это унификация условий деятельности на всей территории ЕС, единый режим доступа российских товаров во все государства-члены. Российские операторы, овладевшие знанием торгово-экономической политики ЕС, целей и механизмов ЕВР, будут чувствовать себя более уверенно на этом пространстве, смогут точнее рассчитать прибыль, предсказать возможные издержки, защищать свои коммерческие интересы³.

В России всё ещё плохо знают о преимуществах и неудобствах Единого рынка ЕС: экономика и право ЕВР представляют собой трудновоспринимаемое нагромождение практик и норм, иногда врывающихся в повседневную жизнь. Несмотря на то, что ЕС – главный экономический партнёр России (по доле во внешнеторговом обороте страны), в отечественной литературе мало аналитических работ, дающих комплексную оценку устройства ЕВР. Модель единого рынка ЕС нуждается в представлении, а принципы его работы – в систематизации и выявлении их экономического содержания.

Анализ логики этой системы приобрёл значение в свете активизации экономических отношений между РФ и ЕС с началом XXI в. В основу была положена концепция Общего экономического пространства (ОЭП). Вплоть до 2010 г. Россия и ЕС начали порядка двух десятков секторальных диалогов, ставших своеобразной инфраструктурой ОЭП. Их основное предназначение – облегчать доступ российской продукции высокой степени обработки на европейские рынки (который по сей день чрезвычай-

² Право Европейского Союза. Учебник для вузов. Под ред. Кашкина С.Ю. М.: Юрист, 2002. С. 425.

³ Иванов И.Д. Европейский Союз: структура, политика, взаимоотношения с Россией. М.: Научная книга. 2001. С. 7; Иванов И.Д. Единый внутренний рынок ЕС: свет, тени, историческая перспектива. Современная Европа. 2004. № 2.

но затруднён), перенять опыт ЕС в регулировании экономического развития, создать новые импульсы для повышения конкурентоспособности отечественной экономики.

Амбиции обеих сторон и взаимное недоверие не позволили этим диалогам заработать в полную силу. Изначально обозначенное «интеграцией без членства»⁴, сотрудничество с ЕС постепенно в официальной позиции РФ обрело иную цель: равноправного партнёрства с переходом на нормы единого рынка только там, где целесообразно. О необходимости изменить формулу сотрудничества в России заговорили спустя десятилетие изучения европейских подходов и адаптации к ним. Модель ЕВР в РФ интуитивно стали примерять для восстановления связей на постсоветском пространстве. В частности, по подобию был создан Таможенный союз России, Белоруссии, Казахстана. В результате произошёл возврат России к традиционной для неё ориентации на оба континента – Европу и Азию – как более эффективный способ повысить собственный вес и роль в условиях становления многополярного мира.

Следует учесть то, что и ЕС весьма активно вовлекал страны общего соседства с РФ в свою интеграционную орбиту, причём не занимаясь адекватной компенсацией издержек перехода на европейскую модель. В том числе ЕС готовил юридически обязывающую ассоциацию с Украиной, ведущую к развалу торгового режима между Украиной и РФ. Тем самым ЕС вольно или невольно провоцировал Россию на радикальную меру – своеобразный раздел зоны общего соседства в виде форсированного оформления ЕАЭС. Назовём эту меру зеркальным протекционизмом, поскольку экспорт европейской модели не привёл к либерализации экономических связей. Официальный Брюссель сначала игнорировал обращения со стороны институтов ЕАЭС, далее – остановил отношения с РФ и начал санкционную войну после присоединения Крыма к России.

Европейская модель, таким образом, с одной стороны, со-

⁴ Термин вошёл в российскую европеистику по итогам ситуационного анализа, организованного 21 января 2005 г. Институтом Европы РАН, журналом «Россия в глобальной политике», Институтом стратегических оценок и анализа и Советом по внешней и оборонной политике под руководством С.А. Караганова. URL: <http://www.svop.ru/files/meetings/m006513366319571.pdf>.

хранила своё значение как цивилизационный ориентир, с другой стороны, стала ещё и конкурирующей моделью. Отныне её следует рассматривать также в контексте конкуренции двух интеграционных полюсов.

Основные цели исследования:

- выявить принципы функционирования ЕВР и представить их в виде системы,
- понять логику развития этого уникального пространства свободного движения товаров, услуг, капиталов и людей,
- предложить авторскую проекцию модели и итогов либерализации экономических отношений в Евросоюзе.

Суть научной проблемы, решению которой способствует данное исследование, состоит в формулировании метода интеграции рынков. Это знание даёт возможность точнее определить потенциал конкурентоспособности России и экономической мобильности её акторов в глобальной экономике, выработать рекомендации к дорожным картам строительства ЕАЭС.

Гипотеза книги вытекает из суммы экспертных оценок, теоретических позиций и практики. Она состоит в следующем. С точки зрения большей части исследовательского сообщества, экономическая интеграция и её воплощение – объединение рынков стран-участниц – создают среду для хозяйственного использования. Как любое общественное явление они не оказывают только положительное или отрицательное воздействие на социально-экономический рост, более того, неотделимы от других общественных феноменов. Неоднозначность выгод и издержек провоцирует национальный протекционизм и возведена в разряд главных проблем в интеграционной теории. Однако европейская практика вносит значительный элемент определённости в исследовательские схемы: а именно: участие в интеграционном процессе – региональной торговле, конкуренции, стандартизации и правовой гармонизации – для европейских стран стало обыденным и необходимым для сокращения издержек хозяйственной деятельности, обмена технологиями роста, компенсации недостатка отдельных факторов развития. Благодаря деятельности интеграционных институтов и властей государств-членов, достигнут консенсус по вопросу о выгоде. Он заключается

в том, что выгода возможна, и её могут получить все участники, если создана так называемая модель, продуман и отлажен механизм её работы. Отсюда вытекает постоянная активность институтов Евросоюза по совершенствованию своей модели.

Мы придерживаемся классических представлений о движущих силах и последствиях объединения рынков, но отмечаем некоторые парадоксальные особенности применения ряда теорий на практике. Выявлена экономическая обусловленность принципов единого рынка, целей и методов гармонизации стандартов и норм, логики интеграции рынков товаров, услуг и рабочей силы. Достижения Евросоюза рассмотрены в динамике, найдены малоизученные факты, прослежена работа его контрольных органов и вспомогательных служб. Так, постепенно создана европейская модель интеграции рынков. Ориентиром служили те принципиальные основы, механизмы регулирования, условия функционирования единого рынка ЕС (условия передвижения товаров, услуг, капиталов и людей, а также условия конкуренции), которые можно учесть, чтобы повысить конкурентоспособность российской экономики.

Феномен единого рынка получил признание у аналитиков и практиков за силу его институтов и права, а также эффективность в регулировании экономики и модернизации общественных отношений. И действительно, он впечатляет, если учесть, как много протекционистских барьеров устранено на этом пространстве и сколь фрагментирована и слаба была бы Европа без этого регулирования. Вместе с тем в европейской модели единого рынка есть и проблемы. Изучение алгоритма их решения, а также уроков, вытекающих из нерешённых проблем, практически значимо для развития евразийского пространства интеграции, всё больше впитывающего философию единого рынка ЕС (хотя и не лишённого собственных основ), а значит не застрахованного от подобных проблем.

Наибольший интерес представляет то, как учтены ценностные ориентиры ЕС в экономической политике. Евросоюз идёт достаточно далеко порой, даже в ущерб своему кредо – либерализму, когда необходимо поддержать условия для конкуренции, жизненные стандарты и образ сильного игрока на мировой аре-

не.

Подъём российской школы европеистики совпал с этапом строительства Экономического и валютного союза и вступления в ЕС стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). На нынешнем этапе хорошо изучены такие темы как институциональный, долговой, миграционный кризисы, а также кризис солидарности с выходом Великобритании из состава группировки. Труды по названным темам насыщены деталями. Вместе с тем единый рынок – базисный элемент европейской интеграции, характеристике которого в России было уделено внимание в 1980-х – начале 1990-х гг., – в последующем практически не подвергался анализу. Значимость оценки данного способа активизации экономической конъюнктуры имеет смысл для формирования целостного представления о европейской интеграции.

РАЗДЕЛ I. ИСТОРИЯ ЕДИНОГО ВНУТРЕННЕГО РЫНКА

Единый внутренний рынок ЕС часто называют пространством четырёх свобод. Уточнить понятие помогает Единый европейский акт (ЕЕА): согласно Ст. 13 – это пространство без внутренних границ, в котором свобода движения товаров, услуг, капиталов и людей обеспечена положениями Договора⁵. Другими словами, Договор допускает ограничения в каждой из четырёх свобод.

Наряду со статическим, в Договоре существует и динамическое толкование ЕВР. Единство, экономический и социальный прогресс стран достижимы за счёт «устранения разделяющих Европу барьеров» – так гласит Преамбула. Согласно дополнению, внесённому в учредительные документы Лиссабонским договором, это единство в основном достигнуто, но в задачу ЕС входит развитие действующего рынка, достройка его и охрана от нарушений как со стороны отдельных компаний, так и госу-

⁵ Далее в тексте, если не указано иного, использована нумерация статей по консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. OJ. C 326, 26.10.2012. P. 47-390.

дарств-членов.

Предлагаем следующие определения. Единый рынок ЕС – это межгосударственное пространство, в котором упразднена барьерная функция внутренних государственных границ, не существует национальных препятствий рыночным связям, запрещены дискриминационные ограничения на передвижение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы, юридических и физических лиц, снижены пространственные различия в оснащённости факторами и результатами экономической деятельности. Термин пространство четырёх свобод обозначает совокупность полномочий (компетенций) наднациональных институтов ЕС, а также прав акторов в вопросах передвижения. Под единством рынка мы подразумеваем систему, включающую территорию, где действует свобода передвижения, способы достижения этого единства, такие как общее законодательство и общая политика, а также его проявления – сближение условий и результатов хозяйственной деятельности. Методы регулирования и организационные структуры единого рынка назовём инструментами интеграции рынков.

Для того чтобы раскрыть содержание понятия ЕВР, нужна не одна увесистая книга. В настоящем исследовании намеренно опущены многие надстроечные компоненты единого рынка, поскольку их углублённо рассмотрели авторитетные российские эксперты Борко Ю.А., Буторина О.В., Исаченко Т.М., Кавешников Н.Ю., Каргалова М.В., Потёмкина О.Ю., Романова Т.А., Стрежнева М.В. В ряду компонентов находятся валютный союз, пространство свободы, безопасности и правосудия, энергетическая, торговая, социальная политики. Мы же сосредоточены на трёх базовых аспектах: свобода передвижения, гармонизация и конкуренция. Эти компоненты вполне можно назвать опорами единства европейского рынка.

ГЛАВА 1.

ЦЕЛИ И МЕТОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ РЫНКОВ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ⁶

«Европу нельзя создать в один момент или по единственному плану. Она будет построена на основе конкретных достижений...⁷». Так сказано в декларации по случаю создания Европейского объединения угля и стали. И действительно, единый внутренний рынок ЕС стал одновременно и иллюстрацией, и поводом для теоретических схем⁸. Теории конкурируют друг с другом, благоприятствуя дискуссии об эффективности и дальнейшем развитии ЕС. России этот теоретический багаж ценен в свете налаживания выгодных связей с ЕС, а в последние годы для создания приемлемой модели евразийской интеграции.

Рассмотренные в этой главе теории, а также проведенный в последующих главах анализ практики в целом показывают экономическую обусловленность решений о допуске на рынки «больше товаров хороших и разных». Отцы-основатели и нынешние деятели европейской интеграции встали на позиции тех теорий, что ратуют за свободное передвижение производственных факторов. Они увидели рациональное зерно в допуске зарубежных товаров и услуг на национальные рынки, посчитали целесообразным сохранять суверенитет в экономике, обременительной защиту отечественного производства и рынка труда. Развитие европейского рынка стало для идеологов поводом оптимизировать условия передвижения товаров, людей, услуг и капитала, ограничивать некоторые виды протекционизма, чтобы получить экономическую выгоду для всех участников объединения.

Оценки либерализации торговли в классической и неоклассической теории международной торговли

Страны весьма изобретательны в возведении препятствий

⁶ Положения главы частично опубликованы: Кондратьева Н.Б. Единый рынок ЕС: теория и практика. Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 3. С. 74-87.

⁷ Schuman R. The Schuman Declaration. 9 May 1950.

⁸ Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. Учебное пособие. М.: Международные отношения. 2003. С. 125.

перемещению товаров, услуг, капиталов и людей через национальные границы. Они накопили широкий набор протекционистских барьеров. В нём помимо традиционных таможенных пошлин, что приводят к увеличению цен на импортные товары на внутреннем рынке, и квот, что представляют собой количественные ограничения, присутствуют другие виды сборов, схожие по воздействию. Таковы административно-хозяйственные расходы на таможне (связанные с хранением, ветеринарными и прочими проверками), технические и законодательные ограничения (нормы безопасности, стандарты, торговые правила). Передвижение физических лиц ограничено визами и требованиями к профессиональной квалификации. Среди административных барьеров упомянем системы госзакупок и государственного монополизма в отдельных секторах экономики.

О рациональном происхождении протекционистских барьеров свидетельствуют многие экономисты. Молле В., Балдвин Р., Йовановик М., Шемятенков В.Г. замечают, что даже у стран с прочной рыночной экономикой и либеральной идеологией есть резоны для протекционизма⁹:

- поддерживать стратегическую независимость от ненадёжных импортных поставок;
- улучшить условия для молодых отраслей национального хозяйства, технологий, импортозамещающих производств;
- предотвратить вымирание традиционных отраслей;
- регулировать качество допущенных на рынок товаров и услуг,
- защитить страну от социального демпинга (то есть от товаров и услуг компаний, не соблюдающих нормы по защите труда);
- обеспечить занятость собственного экономически активного населения;

⁹ Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М. 2003. С. 126; Baldwin R., Wyplosz C. The economics of European integration. 2-nd edition. N.Y.: The McGraw-Hill Education. 2006. P.102-115; Molle W. The economics of European integration: theory, practice, policy. Aldershot. 2001; Jovanovic Miroslav N. The economics of international integration. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham. 2006. 896 p.; Regulating the internal market. Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing. Cheltenham 2006. 370 p.; Pelkmans J. European Integration. Methods and Economic Analysis. N.Y. 1997.

– предотвратить обескровливание национальной экономики в результате неконтролируемого вывоза прибылей, полученных в стране иностранными акторами;

– укрепить доходную часть национального бюджета за счёт таможенных сборов и роста отечественной налогооблагаемой базы.

Последствия протекционизма и свободной торговли сравнивали ещё три века назад. В классической теории отмена протекционистских барьеров представлена как благо, поскольку, повышая уровень продаж, свобода торговли способствует приращению богатства. Согласно А. Смиту, государства и производители должны действовать разумно. Правительствам необходимо поддерживать режим свободной торговли; предпринимателям следует оставить попытки производить то, что дешевле купить за рубежом, а сосредоточить усилия на том, что можно делать эффективнее и лучше всех, используя абсолютные преимущества национальной экономики (природные либо приобретённые в результате выбора лучшей технологии производства)¹⁰. Свобода торговли, согласно теории, приведёт к повышению предложения и продаж товаров, и снижению цен, так как товары будут произведены в оптимальных условиях при минимуме производственных затрат. Автаркия сопряжена с повышенными расходами, поскольку вынудит каждую страну производить весь спектр необходимых в потреблении товаров (и трудоёмкое вино, и капиталоемкое сукно; эти два товара классики использовали для наглядности).

Несмотря на выгоды от разделения труда, рекомендации А. Смита не стали руководством к действию без оглядки, причём ни триста лет назад, ни сегодня. Правительства более склонны оказывать финансовую помощь малорентабельным отечественным производствам, чтобы сохранить рабочие места и важные для национальной экономики отрасли. Решения властей политически обусловлены, хотя и обременяют налогоплательщиков и потребителей. Пример энергодиалога России с ЕС – наглядная

¹⁰ См.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. Пер. с англ. под общ. ред. А. Киреева. М., 2006. С. 59-67, 124-141.

демонстрация того, как практика идёт вразрез с теорией. Наличие у одной стороны и отсутствие у другой абсолютных преимуществ в обеспеченности газовыми ресурсами не способствуют торговым связям и снижению стоимости энергоёмких товаров. Наоборот, взаимозависимость стала причиной недоверия, консервации протекционистских барьеров в ТЭК, повышенной нагрузки на бизнес и государства ЕС, связанных обязательствами по диверсификации поставщиков и развитию низкоуглеродной экономики.

В более поздних теориях, рассматривающих конкуренцию и монопольное поведение, изъяны теории Смита были отчасти устранены. Так, фактор конкуренции можно усмотреть в теории сравнительных преимуществ. Согласно её основоположнику Д. Рикардо, страна может получить доход, даже не обладая абсолютными преимуществами для производства того или иного товара. Достаточно предложить такой товар на рынках, где его изготовление менее конкурентоспособно, потребует больше затрат капитала и труда. Свободная торговля не замыкает страны на своих абсолютных преимуществах, а стимулирует к поиску сравнительных преимуществ, в итоге увеличивая возможности получить доходы и расширяя общее предложение товаров и услуг.

Конкуренция – самый опасный эффект либерализации рынков для производителя – была поставлена во главу угла европейской интеграции. Отчёт П.-А. Спаака, главы межправительственного комитета экспертов, подготовивших проекты Договоров о ЕЭС и Евратоме, был построен на положении о том, что конкурентная борьба станет главной ценностью открытых рынков, её движущей силой и первопричиной выгод. Согласно этому документу, международная конкуренция создаст импульс, чтобы повысить качество отечественных товаров и удешевить их, совершенствовать разделение труда, улучшить организацию производства, увеличить его масштабы, специализацию, освоение последних достижений науки и техники, которые отныне можно легко заимствовать у соседей по единому рынку. В результате открытия рынков произойдёт оздоровление и повысится эффективность экономики. Вряд ли кто-либо назовёт прог-

ноз творцов ЕС несостоятельным. Добавим, что оправдан он благодаря культивированию условий для честной конкуренции – проведению антимонопольной политики.

Э. Хекшер и Б. Олин в 1930-е гг. обнаружили, что различная оснащённость основными факторами производства обуславливает специфику национальных хозяйств. Учёные заметили, что выгоднее экспортировать те товары, для изготовления которых страна обладает избыточными и сравнительно дешёвыми факторами производства, и, напротив, импортировать товары, чьё изготовление требует относительно дефицитных факторов¹¹. Торговля товарами компенсирует недостаток дефицитных производственных факторов. Повысить эффективность, как полагали учёные, можно, если экспорт товаров заменять перемещением факторов производства (например, капитала или людей).

Отметим, что реалии заставляют внести уточнение и в эту теорию. Не стоит завышать значение свободы передвижения производственных факторов. Только в идеальной модели избыточные производственные факторы смогут легко найти себе применение в странах, где наблюдается их дефицит. В действительности же безработные виноделы Португалии вряд ли нужны Великобритании, так как имеют навыки только в изготовлении вина. Точно также капитал вряд ли будет активно уходить из Великобритании в Португалию, так как в Португалии, опять же, есть условия только для вложений в виноделие. Передвижения капитала и людей только дополняют, но не могут заменить торговлю товарами. Проще производить товар у себя, в оптимальных условиях (что тем более выгодно в условиях открытых рынков сбыта), нежели создавать приемлемые условия для его производства в другой стране (для чего нужны расходы на обучение рабочих, а затем на выплату им большей зарплаты как квалифицированным рабочим).

Своё отношение к свободе торговли в середине XX столетия высказали П. Самуэльсон, В. Ф. Столпер, Р. Джонс, Т. Рыбчинский¹². Они развили идеи классиков, определив, какие акторы

¹¹ См.: Хекшер Э. Влияние внешней торговли на распределение дохода. Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. С. 156-173. Олин Б. Межрегиональная и международная торговля. Там же. С. 174-187.

¹² См.: Stolper W., Samuelson P. Protection and Real Wages. Review of Economic

могли бы выиграть от либерализации международной торговли. Так, согласно теореме Хекшера-Олина-Самуэльсона, в открытой экономике, благодаря доступности цен для сравнения, в странах со специализацией на трудоёмких производствах возрастает заработная плата, а в странах с капиталоемкими производствами возрастает цена капитала. В результате свободное передвижение производственных факторов приводит к межстрановому сближению цен на товары и производственные факторы, а также к выравниванию благосостояния стран. Теорема Самуэльсона-Джонса утверждает, что свободная торговля оказывает ограниченное воздействие на экономический рост и сближение уровней развития: выигрыш реален для владельцев избыточных факторов, владельцы же дефицитных факторов скорее всего будут в проигрыше. Отсюда, владельцы избыточных факторов производства будут лоббировать либерализацию, так как при ней они получают больше возможностей для сбыта. Владельцы дефицитных факторов, напротив, будут заинтересованы в протекционизме, поскольку открытие рынка (что ведёт к допуску на него конкурентоспособных и дешёвых зарубежных аналогов) вынудит их снизить цены на свои товары, приведёт к сокращению доходов и объёмов производства. Иными словами, либерализация, очевидно, приносящая выгоду нации в целом, может нанести ущерб некоторым отраслям и категориям населения. Кроме того, как прогнозировал Рыбчинский, может быть снижен потенциал диверсификации экспорта. Однако приведённая аргументация, согласно теореме Столпера-Самуэльсона, не должна стать оружием для сторонников протекционизма, ведь ущерб, который свободная торговля наносит владельцам дефицитных факторов, обязательно будет меньше выгоды, принесённой владельцам избыточных факторов¹³. Пострадавшим, как полагают авторы, всегда можно компенсировать убытки, помочь субси-

Studies. 1941. V. 9. № 1. P. 58-73; Samuelson P. Ohlin Was Right. Swedish Journal of Economics. 1971. V. 73. № 4. P. 365-384; Jones R. A Three-Factor Model in Theory, Trade and History. Trade, Balance of Payments and Growth: Essays in Honor of C.P. Kindleberger. Amsterdam, 1971. P. 3-20; Rybczynski T. Factor Endowments and Relative Commodity Prices *Economica*. New Series. 1955. V. 22. № 84. P. 336-341.

¹³ См.: Столпер У., Самуэльсон П. Протекционизм и реальная заработная плата. Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. С. 204.

диями, иными механизмами перераспределения дохода с тем, чтобы торговля обеспечила благосостояние всех участников.

Из этого вывода логично следует рекомендация проводить в жизнь меры региональной политики и социальной солидарности на пространстве единого рынка. Обе идеи развиты в дирижистском направлении теоретической мысли.

Практическим воплощением идей стал тот факт, что в пределах ЕС передвижение товаров превалирует над передвижением людей. По официальным данным, только 10% жителей Евросоюза имеют длительный опыт работы в другой стране ЕС¹⁴. Включение в пространство ЕВР вызвало отрицательное сальдо в торговых балансах стран ЦВЕ по причине их относительной неконкурентоспособности и повышенного спроса на товары ведущих экономик. Большая часть инвестиций из стран ядра ЕС была направлена в импортозамещающие производства стран-новичков, а не в их экспортируемые производства. Злую шутку со странами-середняками, особенно с Грецией, сыграли недостаточная мобильность населения, низкая эластичность цен и заработной платы при заметном отставании производительности труда: оптимистичные ожидания благ интеграции, подталкивая вверх спрос и цены, зарплаты и долги компаний и правительства, довели страну до долгового кризиса.

Экономика масштаба и разнообразия: альтернативные теории

В классических и неоклассических подходах причины развития торговли между странами объяснены значительными различиями в трудо- и капиталобеспеченности. Однако суть взаимодействия между странами, принадлежащими одному и тому же географическому региону и, соответственно, располагающими примерно равными факторами производства, объясняют концепции, уделившие внимание спросу. Именно особенности спро-

¹⁴ См.: Monti M. A New Strategy for the Single Market: at the Service of Europe's Economy and Society. Report to the President of the European Commission Jose Manuel Barroso. Milan, 2010. P. 57. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf; Marking the 20 years of the European Single Market. Together for New Growth. Main Achievements. L., 2012. P. 25. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/20years/achievements-print_en.pdf.

са поддерживают активность торговли между странами Европы.

Открытые рынки и торговые союзы – благоприятная среда для «экономики масштаба», которая, в свою очередь, предполагает выгоду для потребителя и предпринимателя. Она позволяет и тем, и другим выйти за рамки своих возможностей благодаря снижению цены единицы продукции и большего объёма продаж. К числу преимуществ можно отнести рост занятости, рациональное использование факторов производства, новые рентабельные виды деятельности. Вместе с тем крупный бизнес ведёт к деформации условий конкуренции и монополизации рынка. Отсюда необходимо регулировать ЕВР с двумя целями – свободы передвижения и честной конкуренции. Наиболее ярко эффекты масштаба раскрыты в трудах П. Кругмана¹⁵.

Не меньший интерес представляет другой вид экономики – назовём его «экономика разнообразия». Она исследована детально в двух теориях – пересекающегося спроса С. Линдера и внутриотраслевой торговли Б. Балассы¹⁶. Заметив, что либерализация торгового обмена (благодаря созданию европейских сообществ) способствует внутриотраслевой торговле, исследователи заключили: предпринимателям выгодно торговать между собой технологически близкой продукцией, чаще всего – разновидностями одного и того же товара. В стратегии предпринимательской деятельности на первый план вышли такие категории, как изменчивость вкусов и предпочтений потребителей, их потребность в разнообразии и качестве. Конкуренция же при производстве технологически близких товаров привела к кооперации и созданию межфирменных альянсов, способствовала внедрению наилучших технологий, повышению качества продукции, сокращению производственных издержек и снижению стоимости товаров.

Добавим от себя, что эффекты масштаба и разнообразия имеют одну и ту же цель – расширить торговые потоки – и не

¹⁵ Кругман П. Возрастающая отдача, монополистическая конкуренция и международная торговля. Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. С. 523-532.

¹⁶ Linder S. An Essay on Trade and Transformation. N.Y., 1961; Balassa B. Intra-Industry Specialization: a Cross-Country Analysis. European Economic Review. 1986. V. 30. № 1. P. 27-42.

мешают друг другу, поскольку работают на разных рынках сбыта (массовой и элитарной продукции).

Ежегодно на пространстве единого рынка ЕС происходит по 350-400 слияний и поглощений. В 2007–2016 гг. Европейская комиссия (ЕК, исполнительный орган ЕС) вынесла лишь одно запретительное решение по подобным сделкам¹⁷. Включение новичков в трансграничные производственные альянсы и цепочки тоже стало реальностью. Доля слияний и поглощений с участием фирм из стран ЦВЕ за время их членства в Евросоюзе возросла с 6 до 15%.

Последствия открытия рынков: взгляды неолибералов

В позапрошлом веке начинает своё развитие теория таможенного союза¹⁸. Её основоположником считают немецкого философа, юриста и экономиста Фридриха Листа, который обосновал протекционистскую политику, но в масштабе таможенного союза. Теорию многогранно развивали умы в Европе и Америке. С расцветом интернационализации производства в середине XX в. неолиберальное течение теоретической мысли внесло существенный вклад в осмысление движущих сил объединения рынков. Согласно взгляду яркого представителя неолиберализма американца Д. Винера¹⁹, взаимное устранение таможенных барьеров на пути передвижения факторов и результатов экономической деятельности обусловлено как потребностями производителей в расширении рынков сбыта, так и потребностями потребителей в расширении предложения товаров по сниженным ценам. Это возможно в преференциальных межгосударственных объединениях, таких как зоны свободной торговли, таможенные и экономические союзы. Как гласит теория, они

¹⁷ European competition reports. URL: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html.

¹⁸ Сочинение Листа см. в: Национальная система политической экономии. М.: Европа, 2005. 400 с. Среди современных исследователей интеграции, например: Pelkmans J. European Integration. Methods and Economic Analysis. Heerlem, The Netherlands. 1997. P. 63-104. Molle W. The economics of European integration: theory, practice, policy. Aldershot. 2001. P. 93-124.

¹⁹ Viner J. The Customs Union Issue. Carnegie Endowment for International Peace. N.Y., 1950. 221 p. Винер Я. Проблема таможенного союза. Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. Пер с англ. Под ред. А.П. Киреева. М., 2006. С. 696-705.

увеличивают концентрацию торговых потоков (в терминологии Винера – *trade creation*). Негативные последствия могут быть отмечены за пределами торговых союзов и состоят в отвлечении участников союзов от торговли с третьими странами (*trade diversion*). Ещё один теоретик Д. Мид полагал оптимальным решением формирование торгового союза в глобальном масштабе, поскольку такой союз обеспечит наиболее эффективное распределение ресурсов²⁰. Идеи классика нашли воплощение в деятельности многосторонней торговой системы ГАТТ/ВТО.

Отмена таможенных пошлин снижает стоимость группы товаров, производимых внутри группировки, переключает спрос с дорогого отечественного товара на более дешёвый страны-партнёра, тем самым уничтожает источники неэффективности экономики и провоцирует рост потребления. Всё же, если на момент создания союза в тарифе одной из стран преобладали нулевые ставки таможенных пошлин, а в остальных странах эти ставки были достаточно высоки, то переориентация с импорта из третьих стран на импорт, производимый на внутреннем рынке, содержит новый источник неэффективности. Пострадают вполне эффективные поставщики из третьих стран, поскольку цена на их продукцию искусственно (с учётом усреднённой пошлины) станет выше, и выиграют поставщики внутри таможенного союза. Многосторонняя торговая система, тем не менее, разрешает такой избирательный путь либерализации торговли, как таможенный союз, исходя из его преимуществ для стран-участниц, и ставит перед ним только одно условие: общий уровень тарифной защиты должен быть не выше, чем до создания союза.

Дополняющие экономики выигрывают от интеграции в той мере, в какой упразднение таможенных пошлин провоцирует рост спроса на подешевевшие товары. Для конкурирующих экономик положительный эффект от создания таможенного союза, как склонны утверждать теоретики, будет ещё ощутимее. Они говорят о мобилизационном эффекте борьбы за долю рынка, подстёгивающем предприятия к реструктуризации, слияниям, повышению технической эффективности. Соответственно, вы-

²⁰ Meade J. E. The Theory of Customs Unions. Amsterdam. 1955. 121 p.

годы ощущает государство, так как интеграция сама (без помощи государственных субсидий) оздоравливает экономику: рост взаимной торговли провоцирует замену дорогого внутреннего производства дешёвым импортом из стран-партнёров по союзу, совершенствует разделение труда и распределение факторов производства. Однако нельзя не учитывать, что исчезновение издержек, связанных с тарифными барьерами, сопряжено с возникновением других издержек – на переоснащение предприятий.

Преимущество таможенного союза перед зоной свободной торговли состоит в том, что он не позволяет странам группировки с максимально свободным внешнеторговым режимом стать таможенной дырой, через которую импорт извне будет проникать в другие страны группировки. Однако такому союзу нужны дорогостоящие интеграционные институты для согласования решений об общем тарифе (на содержание своего управленческого аппарата ЕС тратит ежегодно почти 10 млрд евро). С учётом того, что современная продукция нередко произведена в нескольких странах (одна страна может поставлять технологию, другая – детали, третья – вести сборку, четвёртая – производить упаковку, пятая – открывать коробку и вкладывать туда инструкцию, переведённую на свой язык), таможенному союзу нужны ещё и единые правила происхождения товара.

Каждый экономический актор в таможенном союзе идёт на определённый риск ради шанса получить больший выигрыш. Самый сильный актор – государство – теряет таможенный доход в расчёте на прибыль от вероятного роста налогооблагаемой базы по мере роста производства и потребления. Монополии рискуют национальными рынками, чтобы занять монопольное положение на таможенном пространстве. Если же конкуренты достаточно эффективны, завоевать новый рынок они могут, снизив экспортные и внутренние цены, чтобы приумножить количественные показатели сбыта. В условиях возросшей конкуренции потребители получают выигрыш как от упразднения пошлин, так и от снижения стоимости товаров. Однако на рынках с эластичным спросом произойдёт всплеск бесполезных покупок «про запас», превышающий необходимый уровень потребления. Спрос, потребление, запасы, повышаясь благодаря сниже-

нию цен, не будут расти линейно и бесконечно. С течением времени они придут в разумную норму. На инновационную продукцию цены вряд ли упадут. Глубинные регионы, интровертные по причине высоких транспортных издержек, могут вообще не почувствовать интеграции. В итоге рынок потребует новых стимуляторов конъюнктуры и способов регулирования. Итак, выгода неочевидна, а если она есть, то со временем угаснет.

Оценка преференциальных торговых соглашений, словами известного экономиста, функционера Европейской экономической комиссии ООН в Женеве М. Йовановича, – дело «деликатное, сложное и часто спекулятивное»²¹. Однако в любом случае очевидно, что рынок начинает работать ускоренными темпами. Поэтому эксперты, как правило, выступают в защиту таможенных союзов.

Европейское экономическое сообщество середины 1950-х гг. (как заметил Ж. Пелкманс), хотя и было «естественным торговым блоком», но с весьма посредственными показателями взаимной торговли. Коэффициент регионализации торговли по 12 странам Западной Европы в 1958 г. едва превышал 37%. 6 стран из 12 составили таможенный союз, будучи ориентированы на другие регионы: Германия – на Скандинавию и Северную Америку, Италия – на Средиземноморье, Латинскую и Северную Америку, Франция – на Африку. Только тройка небольших западноевропейских стран целиком была нацелена на торговлю в пределах Западной Европы. Основные мотивы, положившие начало объединению, текли в русле политики, нежели накопленной ранее экономической взаимозависимости. Среди этих мотивов выделим острую потребность восстановить разрушенную войной экономику, активизировать и расширить рынки сбыта, более рационально использовать дефицитные энерго- и сырьевые ресурсы в региональных границах, повысить совокупную конкурентоспособность, рационализировать межстрановое разделение труда, укрепив взаимозависимость, занять более весомые позиции в мировой экономике. С развитием инструментов экономической интеграции (последовательной отменой барье-

²¹ Jovanovic M. The economics of international integration. Northampton. 2006. P. 28.

ров во внутренней торговле и становлением общей торговой политики) стали ощутимы описанные в теории феномены «создания торговли» и «смещения торговых потоков» внутри группировки. Взаимная торговля шести стран-основательниц ЕЭС с 1958 по 1972 гг. была увеличена в 9 раз, в то время как с остальной частью мира – в 3 раза. На дату официального завершения строительства ЕВР – 1992 г. – показатель регионализации торговли 12 стран-старожилов ЕС достиг 60%, а вместе со странами ЕАСТ превысил 70%²².

За два десятилетия последующей работы единого рынка отмечен очередной рост торгового обмена между входящими в него государствами – с 800 до 2800 млрд евро, (примерно в той же пропорции рос и экспорт ЕС в третьи страны – с 500 до 1500 млрд евро). Уже преодолен спад конца первого десятилетия нового века. В 2011 г. торговый оборот ЕС достиг докризисного рекордного уровня; совокупный экспорт в третьи страны в 2010 г. тоже превысил докризисный показатель²³. Надо учитывать и то, что за синтетическими индикаторами скрыто отрицательное сальдо торгового обмена догоняющих²⁴ государств-членов.

В более поздних теориях подмечено, что транснациональные корпорации (ТНК), действующие на интеграционном пространстве, компенсируют обозначенное Винером негативное воздействие торговых союзов на внешний мир. ЕС – мировой лидер по привлечению прямых иностранных инвестиций и, соответственно, ТНК. Руководство Союза рассматривает деятельность ТНК как способ увеличить количество конкурентоспособных акторов на пространстве ЕВР, возможность увеличить занятость и квалификацию местной рабочей силы, шанс повысить производительность труда и налоговые поступления, вероятность устранения барьеров для выхода на мировой рынок и создания технологических альянсов. Правда, скептики резонно

²² Pelkmans J. European Integration. Methods and Economic Analysis. Heerlem, The Netherlands. 1997. P. 93.

²³ См.: 20 years of the European Single Market. P. 13-14. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/20years/achievements-print_en.pdf.

²⁴ Для обозначения государств, отстающих по показателям социально-экономического развития от лидеров, в Евросоюзе используют термин «догоняющие государства» (catching up).

замечают, что выгоды эти иллюзорны, в то время как издержки от деятельности ТНК вполне реальны. В ряду издержек находятся сокращение спроса на продукцию отечественных фирм и их вытеснение, вывоз прибыли, внедрение технологий, использующих большое количество дефицитных ресурсов (капитал) и относительно меньшее количество избыточных ресурсов (труд), переманивание лучших кадров.

Отметим, что в ЕС не существует законов, напрямую блокирующих поступление ПИИ или деятельность ТНК, но есть законодательство в сфере конкуренции, охраны окружающей среды и прав наёмных работников, позволяющее снижать активность внешних акторов. Например, так называемый Третий энергетический пакет ограничивает доступ внешних, например, российских, компаний к покупкам энергетических мощностей.

Реалистичны в своих оценках выгоды интеграции дирижисты и их сторонники Я. Тинберген, П. Стритен, Г. Мюрдаль, Ф. Перру, Э. Кондильяк, М. Корден, Д. Бхагвати. Они исходят из пространственного неравноправия участников рынка, что вызывает необходимость координировать торгово-экономическую политику. Другими словами, за интеграцией рынков последует интеграция хозяйств, требующая вмешательства со стороны политики. А. Маршалль, в частности, полагал, что в результате интеграции должно возникнуть пространство солидарности, обеспечивающее равенство шансов, взаимную ответственность акторов объединения²⁵. Идеи нашли отражение в создании трансъевропейских транспортных сетей и региональной политике ЕС, которую называют «политика экономического и социального сплочения». Вместе с тем, ЕС далёк от масштабного финансового перераспределения от богатых государств к бедным: возможности общего бюджета не превышают 1% совокупного валового продукта государств-членов.

Этапы и последствия открытия рынков в теориях экономической интеграции

Становление ЕВР изменило качество таких категорий, как издержки и прибыль. Исчезли таможенные пошлины, но возросли издержки на научно-техническое обеспечение экономиче-

²⁵ Marchal A. L'integration territoriale. P., 1965. P. 34.

ской деятельности; появилась прибыль от увеличения масштабов рынка, но теперь она сопряжена с большей вероятностью банкротства слабейших участников. Чтобы укрепить стратегическую независимость, защитить молодые или депрессивные отрасли национального хозяйства, контролировать импортные товары (в условиях таможенного союза контроль на внутренних границах невозможен) страны разрабатывают особые меры экономической политики, предоставляют господдержку и налоговые льготы, разрабатывают национальные торговые правила и технические стандарты. Эти меры оправданы, но могут служить и скрытым орудием протекционизма.

В пик кризиса 2008–2009 гг. европейские страны буквально захлестнула волна «партизанского протекционизма»²⁶: правящие правые во Франции и Италии оказали существенную поддержку бизнесу, левые правительства в Испании и Великобритании основное внимание уделили занятости и нуждам трудящихся, а Большая коалиция в Германии разделила господдержку практически поровну между домохозяйствами и фирмами²⁷.

Подход к решению проблемы скрытых торговых барьеров нашли теоретики интеграции. В 1954 г. Я. Тинберген выдвинул идею о субъектах экономической интеграции²⁸ – национальных рынках и экономических стратегиях. Миссия интеграции рынков (негативной интеграции согласно терминологии Тинбергена) состоит в том, чтобы улучшить количественные показатели торговли за счёт устранения протекционистских барьеров. Миссия интеграции экономических стратегий (позитивной интеграции) в определении модели поведения и качества жизни. Она может быть реализована посредством гармонизации и внедрения общих стандартов организации производства, охраны труда, состояния природной, экономической и социальной среды. По мнению Стрежневой М.В., «позитивная интеграция в боль-

²⁶ Bastasin C. Partisan Protectionism: Political Consensus, the Euro and Europe's Response to the Global Crisis The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty. Ed. by S.Micossi and G.L.Tosato. Brussels, 2009. P. 21.

²⁷ The Economic Crisis: Its impact on Member States and how they are Responding to it. European Commission. Occasional paper. 2009. № 6.

²⁸ Tinbergen J. International Economic Integration. Amsterdam, Elsevier, 1965. P. 122.

шей мере социально ориентирована, представляет собой системы регулирующих импульсов, устанавливающих стандарты в отношении товаров, производства, условий труда и охраны окружающей среды, исходящие из того, что признано считать общественным благом. Настаивая на внимании к проблемам, связанным с социальными сторонами охраны условий труда, окружающей среды, здоровья и занятости, ЕС, хотя и робко, вторгается в те сферы, которые в противном случае оставались бы вообще без всякого внимания со стороны отдельных правительств»²⁹.

В цитируемой точке зрения наднациональный уровень управления выступает ещё и мобилизирующим началом для государств и их экономических операторов, предпочитающих практиковать социальный демпинг для достижения конкурентного преимущества. Проблема же в том, что установление общих стандартов и правил сопряжено с риском утраты таких выгод открытого рынка как самокоррекция и свобода выбора. В пределах единого рынка ЕС проблема соотношения свобод и регулирования решена следующим образом: общие стандарты призваны защитить окружающую среду, жизнь и здоровье людей, права потребителей, но не отменяют национальные нормы и конкуренцию национальных режимов. Негативная и позитивная интеграция (свобода и регулирование) эволюционируют параллельно. Их совместным результатом стал курс на ограничение односторонних норм, препятствующих развитию региональной торговли, ориентация на высокую планку общих требований к качеству товаров, услуг, уровню жизни при уважении национальных традиций государств-членов. Как показывают последующие главы нашего исследования, этому процессу нет конца.

С опорой на различия протекционистских барьеров теоретик экономической интеграции Б. Баласса в 1961 г. описал возможные стадии интеграции от зоны свободной торговли, таможенного союза и общего рынка, где устранены барьеры на пути перемещения товаров, услуг, капиталов и людей внутри группировки, до экономического союза и «полной экономической ин-

²⁹ Стрежнева М. Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления. Международные процессы. 2005. Т. 3. № 1. С. 17-28.

теграции», где выработана единая политика в различных сферах экономики³⁰.

От цели к методу: позиции политических теорий

Если экономические теории дали представление о распределении выгод и издержек свободной торговли и стадиях формирования единого рынка, то политические теории предоставили методы построения эффективного рынка и перехода от низшей ступени интеграции к высшей.

Формулируя метод европейской интеграции, отцы-основатели ЕС следовали теории федерализма. Из неё в интеграционное соглашение они привнесли принципы разделения властных полномочий по территориальным уровням, доверия, партнёрства, компромисса. Яркий приверженец федерализма Ж. Монне, соавтор Декларации Шумана, сыгравший ведущую роль в разработке Договора о ЕОУС, видел результатом интеграционного объединения укрепление мира и создание политического союза между свободно торгующими нациями³¹. История ЕС подтвердила его прогноз. При этом практики не отказались от идеи экономического конкурентного начала интеграции.

В модели единого рынка ЕС большое место отведено законодательству, направленному на то, чтобы удовлетворить запросы потребителей и защитить торговлю от государственного и частного вмешательства. Свободы передвижения призваны привести национальные рынки, стандарты, правила в состояние конкуренции. Имеет место так называемый конкурентный федерализм. Воплощением подхода принято считать модель США. В Европу он пришёл под влиянием немецкой ордолиберальной школы 1930-х гг. Эффекты конкурентного федерализма, согласно теории, обеспечены за счёт абсолютной мобильности производственных факторов и открытости информации о них. Однако люди в Европе ограничены в перемещении ввиду языковых, культурных, финансовых и, конечно, личных соображений. Передвижению капитала в свою очередь мешают инфраструктурные издержки его приложения на новом месте, дополнительные

³⁰ Balassa B. The Theory of Economic Integration. Routledge, 2011. P. 2.

³¹ Монне Ж. Реальность и политика. Мемуары. Пер. с фран. М.: Московская школа политических исследований. 2001. 664 с.

затраты на труд. Производители недостаточно отзывчивы на запросы потребителей и предложение рабочей силы. Бедные государства сдерживают ужесточение торговых правил и экологических стандартов, чтобы привлечь инвестиции. Соответственно, практики ЕС осознали, что обеспечить интересы социального государства позволят лишь меры, дополняющие основной принцип свободы передвижения, направленные на охрану здоровья, окружающей среды, социальной защиты, сбалансированного территориального развития. Единый рынок – не самоцель, а одно из средств, чтобы создать высококонкурентную социальную рыночную экономику. Гармонизация и отраслевые направления политики поддерживают качество жизни и труда на пространстве единого рынка.

Продуктом общественного развития, согласно основоположнику функционализма Д. Митрани, должны стать функционально полезные сообщества³². Его догадка была верна: европейские сообщества 1950–1960-х гг. взяли на себя регулирование производства угля и стали, ядерной энергетики, торговли, сельского хозяйства. Неофункционалисты развили это положение: у них речь идёт о проникновении интеграции в новые сферы, обусловленном ростом взаимозависимости стран и необходимости установить недостающие функциональные связи. В самом деле, свобода перемещения рабочей силы при формировании и последующем регулировании единого рынка ЕС может быть обеспечена не только устранением визового барьера или паспортного контроля на внутренних границах, но и взаимным признанием дипломов о квалификации. Свобода перемещения товаров не станет полноценной без общих норм в сфере конкуренции. Свобода перемещения капитала, не сопровождаемая мерами социальной и региональной стратегии развития, грозит концентрацией инвестиционных потоков в одних регионах и секторах и их дефицитом в других. Эффект от свободы передвижения капитала достиг пика в условиях валютного союза, максимально ужесточившего ценовую конкуренцию. Таким образом, установление общих правовых основ рынка и проведение общей эко-

³² Mitrany D. The Prospect of Integration: Federal or Functional. *Journal of Common Market Studies*. 1965. V. 4. Issue 2. P. 119-149.

номической политики – два направления регулирования, обеспечивающего ликвидацию протекционистских барьеров. И действительно, компетенция институтов ЕС со временем проникла в вопросы социального и регионального развития, экологию, сферу науки и техники, регулирование развития транспортной инфраструктуры, энергетики, денежно-кредитных отношений, иммиграции.

Расширение компетенции в результате этих целенаправленных усилий институтов ЕС неофункционалисты назвали словом *spillover*³³ (перелив, перетекание, выплёскивание). Оно означает распространение компетенции институтов на смежные сферы экономики и экономической политики вследствие взаимозависимой природы общественных явлений. В России, кстати сказать, есть своя идиома для обозначения подобного обрастания цели попутными задачами: говорят «растёт как снежный ком».

Обязанность регулировать интеграционный процесс в соответствии с конкретными нуждами экономики лежит в Евросоюзе на Европейской комиссии (ЕК). Долг этого «лишённого собственности предпринимателя»³⁴ – увидеть проблему, описать её в деталях, предложить правовой способ решения. Появление в ЕС обширной сферы совместной компетенции наднациональных институтов и государств-членов – результат усилий ЕК. Она использует в своей деятельности созданные интеграцией прецеденты, гибка и примирительна, однако, не допускает осечек, предпочитая отложить то или иное дело до лучших времён, нежели провалить его. Действуя осмотрительно и взвешенно, ЕК приобрела моральное право на регулирование экономического развития группировки, получила властные полномочия и роль посредника в урегулировании конфликтов на пространстве ЕВР. Подобным образом оценивает Еврокомиссию сотрудник Шеффилдского университета Я. Бач³⁵.

³³ Например: Haas E. The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957. Stanford. 1958. Haas E. International Integration: The European and the Universal Process. International Organization. № 15. 1961. P. 368.

³⁴ Bauer M. Co-managing Programme Implementation: Conceptualizing the European Commission Role in Policy Execution. Journal of European Public Policy. 2006. № 13(5). P. 717-735.

³⁵ Bache I. The Politics of European Union Regional Policy. Multi-level Govern-

В последнее время добавленная стоимость неофункционализма уже не столь очевидна, как в начальный период интеграции. Перетекание компетенций на наднациональный уровень порой угрожает свободам единого рынка, гармонизация же основ политики и права государств-членов не выравнивает шансы, а делает условия хозяйствования более жёсткими. Неофункционалистам активно возражают сторонники американской модели социально-рыночного хозяйства.

Подходы к управлению единым рынком

В соответствии с неофункционалистским подходом, главную роль в регулировании единого рынка играют наднациональные институты. В ЕС – это Еврокомиссия, Европарламент (ЕП) и Суд. На первый институт возложена функция законодательной инициативы и последующего контроля, на втором лежит ответственность за нормы европейского права, в том числе за дополнение и отклонение законопроектов в зависимости от готовности общества к нововведениям, третий обеспечивает единообразное толкование принципов ЕВР, провозглашённых в договоре (таких как запрет дискриминации, честная конкуренция и т.п.), и формирование логики ЕВР. Под ней мы понимаем применение принципов ЕВР в оценке конкретных ситуаций, а также поведение акторов рынка в соответствии с прецедентами. Подчеркнём, что Суд ЕС порой приходит к синтетическим суждениям, несущим новое знание о ЕВР, и пополняет копилку его принципов.

Согласно близкому теоретическому направлению – историческому институционализму – каждый из названных институтов, благодаря своей активности, избранной культуре поведения, информационным ресурсам, создаёт предпосылки для укрепления наднационального уровня власти³⁶. Так, ЕК с опорой на контрольные и разрешительные полномочия даёт оценку всем проектам национальных правовых нововведений, особенно технических, на предмет их соответствия принципам и свободам ЕВР. Тем самым она не только предупреждает появление контр-

ance or Flexible Gatekeeping? Sheffield, 1998. P. 145.

³⁶ Puchala D. Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: a Review Article. *Journal of Common market studies*. 1999. Vol. 37. № 2. P. 324.

продуктивных протекционистских барьеров, но и подталкивает европеизацию национального законодательного процесса.

Межправительственный подход (интерговерментализм) отводит лидирующую роль межправительственным органам: Совету министров и Европейскому совету. В кризисные и переломные моменты именно эти институты проявляют волю к сохранению интеграционного процесса. Переход интеграции на новый уровень происходит не сам собой (благодаря углублению экономических связей внутри группировки), а благодаря компромиссам, достигнутым этими институтами³⁷.

Эффективность работы рынка зависит от решений на многих уровнях. Термин «многоуровневое управление» впервые был использован для характеристики партнёрских отношений Комиссии ЕС с региональными властями при разработке и финансировании программ регионального развития³⁸. Профессора Университета Северной Каролины в Чапел-Хилл и Свободного университета Амстердама Г. Маркс и Л. Хуг положили начало теоретическому осмыслению передачи полномочий, выработки и исполнения интеграционных решений на трёх уровнях: наднациональном, национальном и региональном. Теория пояснила роль неправительственных акторов в процессе принятия решений: комитетов, европейских агентств, организаций по стандартизации, экспертных групп при Европейской комиссии, национальных агентств, союзов производителей и потребителей. Низовой уровень, обладающий детальными знаниями о предмете регулирования, вносит ценные поправки в законопроекты, что облегчает исполнение законов в таких сферах как энергетика, шенгенское пространство, конкуренция, стандартизация, региональное развитие.

Пределы единого рынка

Параллельно с теориями, изучающими расширение рыночных свобод, существуют концепции расширения самого рынка. Они дают представление об оптимальном составе стран, форми-

³⁷ Moravcsik A. Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33 (4), 1995.

³⁸ Marks G. Structural Policy in the European Community. *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community*. Ed. by A. Sbragia. Wash., 1991. P. 191-224.

рующих ЕВР.

Очевидно, что критерием оптимальности таможенного союза служит высокий индекс регионализации торгового обмена; экономического союза с единым рынком – рыночная экономика, обеспечивающая конкурентоспособность государств-членов; политического союза – единство правил поведения и ценностных ориентиров. Членство в ЕС стран, отстающих в социально-экономическом развитии, создаёт множество проблем на едином рынке (хотя и стимулирует конкуренцию).

Р. Манделл, канадский экономист, лауреат нобелевской премии, опубликовав в 1961 г. теорию оптимальной валютной зоны³⁹, пожалуй, был первым, кто указал на важность рационального выбора участников интеграционного объединения. Стабильный обменный курс, эластичные цены, мобильность труда и капитала, гибкость заработной платы, совпадение циклов экономического развития, наконец, бюджетное перераспределение доходов от богатых к бедным классик назвал ключевыми критериями оптимального валютного союза. На рубеже веков крупный британский политик, премьер-министр Великобритании (2007–2010 гг.) Гордон Браун огласил признаки, по которым участие страны в валютном союзе было принято нецелесообразным. Он указывал, в частности, на необходимость синхронизации экономических циклов и совместимости структур экономик стран, входящих в валютный союз, говорил о рисках для экономического роста, занятости и макроэкономической стабильности.

В 1964 американские политологи Э. Хаас и Ф. Шмиттер определили условия создания союзов с общей внутренней и внешней политикой: географическая близость экономических центров, симметрия экономических потенциалов, высокая доля регионального экспорта в структуре внешней торговли государств-членов, наличие наднациональных институтов, общих целей и модели регулирования⁴⁰. В начале первого десятилетия XXI в.

³⁹ Mundell R. A Theory of Optimum Currency Areas. American Economic Review. 1961. Vol. 51. № 4. P. 657-665.

⁴⁰ Haas E., Schmitter P. Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. International Organization. Vol. 18, № 4. 1964. P. 705-737.

интерпретацию двух процессов – углубления и расширения интеграции – представили российские учёные Ю.А. Борко и Ю.В. Шишков⁴¹.

Теория прогнозирует ограниченный потенциал роста тех интеграционных союзов, которые не соблюдают критерии оптимальности. История в целом подтвердила правоту теории: достичь высших ступеней интеграции смогли лишь европейские страны, а большинство группировок не идут дальше начальных стадий – зоны свободной торговли и таможенного союза. Наравне с этим следует отметить упорство практиков в деле расширения рамок рационального во имя торговли, наращивания политического веса группировок, укрепления многополярного мира. Так, ЕАЭС строит свой единый рынок вопреки территориальным социально-экономическим диспропорциям, но с опорой на общее историческое прошлое и высокую экономическую взаимодополняемость.

На первый взгляд, и для европейских стран дифференциация показателей экономического развития не была препятствием на пути интеграции. Известно, что политики форсировали создание валютного союза, несмотря на его несоответствие критериям оптимальности. Точно также расширение ЕС 2004–2007 гг. не терпело отсрочек, поскольку должно было удовлетворить политические амбиции группировки того времени. Отсюда, существование в рамках ЕС обширных регионов со сравнительно слабо развитой экономикой, а также присоединение новых, всегда было сопряжено с определёнными издержками. Ухудшение социально-экономической ситуации в отдельных государствах-членах порой создавало почву для претензий в адрес ЕС или вызывало у них соблазн использовать право вето при принятии решений на наднациональном уровне. Соответственно, Европейский союз в целом внимательно изучал проблему неоптимального состава участников. Об этом свидетельствуют, в частности, обнародованные в 1993 г. Копенгагенские критерии всту-

⁴¹ Борко Ю.А. Взаимосвязь процессов расширения и углубления европейской интеграции. Расширение Европейского союза и Россия. Под ред. О. Буториной, Ю. Борко. М., 2005. С. 11-42; Шишков Ю.В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ. М., 2001.

пления в ЕС, ориентировавшие будущих участников на соблюдение свода *acquis communautaire*, целей и рамок политического, экономического и валютного союзов.

Основоположник либерального межправительственного подхода Э. Моравчик, анализирувавший «спрос» на европейскую интеграцию, отметил⁴², что определённому кругу государств выгодна передача части национальной компетенции наднациональным институтам, опора на их авторитет, опыт, экономические и политические инструменты. На этом была основана аргументация стран догоняющего типа развития при принятии ими решения о членстве в ЕС. Новички смогли переложить часть проблем на плечи стран-старожилов, однако взамен отдали долю рынка (как это было бы в случае вступления в таможенный союз), приняли весь свод правил ЕВР и обязательства по вступлению в валютный союз. Чтобы повысить шансы догоняющих экономик на пространстве ЕВР, Суд ЕС многократно принимал решения в пользу конкуренции торговых режимов, признания стандартов и норм стран-новичков на рынках стран ядра, запрещал дискриминацию по признаку национальности.

Несмотря на так называемую усталость Союза от расширений, поддержание в рабочем состоянии этой стратегии (предоставление статуса кандидата Исландии, Македонии, Черногории и Сербии и завершение переговоров с Хорватией) укрепляет политический вес организации. Вместе с тем, жёсткость переговорной позиции ЕС по условиям вступления новых стран и растущие издержки от членства в ЕС, очевидно, рано или поздно подведут черту под проектом расширения. А.М. Либман и Б.А. Хейфец рассматривают перспективу дезинтеграции ЕС⁴³.

Либерализация поневоле

При расширении существенно возрастает экономический вес группировки. Аутсайдерам, подавленным такой мощью, вы-

⁴² Moravcsik A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, № 4. 1993. P. 473-523. См. также: Moravcsik A., Vachudova M. A. National Interests, State Power, and EU Enlargement. *East European Politics and Societies*. 2003. Vol. 17, № 1. <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eeeps.pdf>.

⁴³ Либман А.М., Хейфец Б.А. Модели экономической дезинтеграции. Интеграция и дезинтеграция. *Евразийская экономическая интеграция*. № 2 (11). 2011. С. 14.

годнее принять правила интеграции, чем сохранять свои. Известны различные интерпретации этой зависимости: «концентрические круги» Делора⁴⁴, «эффект домино» Балдвина⁴⁵, «кольца друзей» Эмерсона⁴⁶. Идея о кольцах друзей, расширении пространства общеевропейских ценностей, сначала была воплощена в жизнь во вполне нейтральной Европейской политике соседства. Затем она была преобразована в «Восточное партнёрство» – небезобидную для конкурентов политику овладения восточно-европейскими рынками через соглашения об ассоциации, зоны свободной торговли, облегчение визового режима. Партнёрство бросило вызов влиянию России на постсоветском пространстве.

Для «соседей поневоле»⁴⁷, неуверенных в том, что багаж благ покроет издержки участия в едином рынке, или же развивающих собственную глобальную стратегию, эксперты предложили оригинальную форму интеграции – без членства. В практике есть пример подобных взаимоотношений ЕС с Норвегией, Исландией и Лихтенштейном. Однако проект Общего экономического пространства ЕС и РФ после ряда лет проработки так и не был реализован. Идея ОЭП была уязвима в части процедуры принятия решений. Россию не устраивала роль пассивного реципиента правил ЕВР и других норм ЕС, а потому идею практически сразу же подвергли критике. Отсутствие на тот момент ряда составляющих для принятия решений (членства России в ВТО и европейских органах технической стандартизации) затрудняло выработку общих основ. Вместе с тем, выход был найден в многоуровневом подходе. Активность проявили организации на различных территориальных уровнях: субрегиональные группировки с участием России и государств-членов ЕС – Совет Баренцева Евро-арктического региона и Совет государств Балтийского моря. Они предоставили площадки для обсуждения

⁴⁴ О концепции концентрических кругов см.: Nuttall S. *European Foreign Policy*. N.Y., 2000. P. 37-64.

⁴⁵ Baldwin R. *A Domino Theory of Regionalism*. NBER Working Paper. Cambridge. September 1993. № 4465.

⁴⁶ Эмерсон М. Слон и Медведь. *Европейский Союз, Россия и их ближнее зарубежье*. Брюссель–Москва, 2002.

⁴⁷ Термин: Барыш К. *ЕС и Россия: соседи поневоле?* М., 2004.

общих тем и поиска компромиссов. В ходе отраслевых диалогов и реализации программы «Северное измерение» активность проявляли экспертные советы, международные финансовые институты и предпринимательские союзы. На начальном этапе свою роль сыграли такие форумы, как Совет по внешней и оборонной политике, Российско-европейский центр экономической политики (*RECEP*), Центр Карнеги, Комитет «Россия в объединённой Европе», затем Круглый стол промышленников, Центр энергетических технологий РФ–ЕС, «Опора России», Форум гражданского общества РФ – ЕС, Экспертно-аналитический центр «Диалог: Европа–Россия», «Деловой совет «Северного измерения».

Никто не отрицал наличие проблем в сотрудничестве России и ЕС. Среди них главный был неоптимальный состав участников, неготовность российских экономических операторов и регионов к конкуренции с европейскими товарами и услугами. Не менее важной проблемой было отсутствие договорённости о порядке поддержки уязвимых регионов и отраслей, равно как и о подходах к гармонизации стандартов и их взаимного признания. С этой целью стороны в 2008 г. начали переговоры по Новому базовому соглашению РФ–ЕС. После 12 раундов в 2014 г. переговоры были прерваны с формулировкой «в связи с ситуацией на Украине».

Ещё в 2004 г. один из экспертов *RECEP* дал следующий прогноз: «отсутствие чётко определённых целей и решения задачи в имеющейся концепции... должно трактоваться как её недостаток... Согласно трактовке межправительственников, эта ситуация отражает лишь заинтересованность сторон в собственной выгоде. Например, у России нет никаких реальных мотивов гармонизировать своё законодательство с европейским. Такая неясность позволяет обеим сторонам на неопределённые сроки растягивать дипломатическую игру, создавая иллюзию развивающихся отношений»⁴⁸. Этот тезис подтверждает, что реальная причина провала переговоров – весьма непростая проблематика конкуренции моделей экономического развития, которую мы не затрагиваем в данной работе. Ситуация на Украине

⁴⁸ Пурсийнен К. Теории интеграции и рамки отношений ЕС – РФ. Российско-европейский центр экономической политики, Москва, 2004. 21 с.

стала одним из негативных проявлений этой конкуренции.

Итак, у единства рынка ЕС есть прочный теоретический фундамент. Альтернативные теории международной торговли лежат в основе принципов ЕВР и его логики; неофункционалистская концепция подсказывает инструменты интеграции рынков и эволюцию пространства четырёх свобод; теоретический базис многоуровневого управления помогает процессам принятия и имплементации интеграционных решений.

Теории интеграции сняли завесу тайны с феномена ЕВР, создали представление о его потенциале и проблемах. Согласно совокупности теоретических воззрений объединение рынков формирует качественно новую широкую конкурентную среду, соответствующую нуждам высокоразвитой экономики и общества потребления, в которой возможны снижение издержек хозяйственной деятельности, обмен технологиями роста, компенсация недостатка отдельных факторов развития.

ГЛАВА 2. ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ

В истории формирования единого рынка ЕС можно выделить четыре этапа. По датам, логическому содержанию и интеграционной динамике они совпадают с традиционно выделяемыми этапами европейской интеграции (становление, время испытаний и поисков, новый подъем, наконец, современный этап⁴⁹).

Кратко перечислим основные события каждого из этапов.

1-й этап (1957–1970 гг.): создание таможенного союза. К 1 июля 1968 г. таможенные пошлины и количественные ограничения в торговле между государствами-членами были полностью упразднены. В 1969 г. для граждан государств-членов был упразднён визовый режим взаимных поездок. В 1970 г. установлен единый таможенный тариф в торговле с третьими странами, а также сформирован общий бюджет ЕС, доходная часть которого была сложена из таможенных сборов на внешних грани-

⁴⁹ Борко Ю.А., Буторина О.В. «История развития Европейского Союза». Европейская интеграция: учебник. Под ред. О.В. Буториной. М.: Издательский Дом «Деловая литература». 2011. С. 81-117.

цах, расходная же направлена на финансирование мероприятий общей сельскохозяйственной политики.

Историки отмечают, что на волне экономического подъёма Европейская комиссия во главе с её первым председателем В. Хальштейном предложила ускорить объединение рынков, отменив принцип единогласия и перейдя к принципу большинства в процессе принятия решений. Однако французский президент Шарль де Голль проявил себя ярким противником ущемления национального суверенитета. Он добился закрепления за каждой страной ЕС права вето на любой проект, который затрагивает её жизненно важные интересы. Решение, названное впоследствии Люксембургским компромиссом, отдалило создание единого рынка на десятилетия.

2-й этап (1971–1984 гг.) аналитики характеризуют как наименее продуктивный для европейской интеграции и именуют его периодом евроскептицизма. Среди причин стагнации – крах Бреттон-Вудской золотовалютной системы и два энергетических кризиса, вызвавшие рост цен на промышленную продукцию, бюджетные дефициты и безработицу. Государства-члены стали вновь ограждать себя от конкуренции со стороны соседей по Сообществу, чтобы сохранить рабочие места в своих странах. Однако в условиях таможенного союза они уже не могли возводить таможенные барьеры, поэтому их заменили хитроумные барьеры нетарифной природы. Вместе с тем, за полтора указанных десятилетия институтам ЕС удалось выпустить в свет ни много ни мало 270 директив в сфере ЕВР⁵⁰. Более того, в 1979 г. Суд ЕС принял ключевое для дальнейшей судьбы ЕВР решение по делу *Cassis de Dijon*, в котором сформулировал принцип взаимного признания стандартов и норм государств-членов при допуске товаров на национальные рынки. Таким образом, для формирования ЕВР это были годы проб и ошибок, в результате которых государства приступили к решению задач по устранению мер, эквивалентных количественным ограничениям в тор-

⁵⁰ Young A.R. The Single Market. Deregulation, Reregulation, and Integration. – Wallace H., Pollack M.A. and Young A.R. (eds.) Policy-Making in the European Union. Series: New European Union series. Oxford University Press, Oxford, UK. 2010. P. 110.

говле, и других барьеров, препятствующих единству рынка.

3-й этап (1985–1992 гг.): устранение нетарифных барьеров между государствами-членами. Об этом периоде впечатляюще пишет А.Г. Браницкий⁵¹. Он, в частности, отмечает, как Ж. Делор, заняв пост председателя ЕК в 1985 г., в решающей степени способствовал тому, что ЕВР стал реальностью. Делор – выдающийся французский финансист и политический деятель, амбициозный, способный не только выдвинуть смелые идеи, но и претворить их в жизнь, инициировал реформы, кульминацией которых стало подписание в 1986 г. ЕЕА, а в 1992 г. Договора о ЕС.

В 1983 г. Делор, бывший тогда министром финансов, экономики и бюджета Франции, поставил президента Ф. Миттерана в известность, что хотел бы достичь должности председателя ЕК. До министерского поста с 1979 по 1981 гг. Делор работал в Европарламенте. Там, как пишет Браницкий, Делор проявил себя не в идеологических баталиях, а в реальных делах на посту главы комитета по экономическим и финансовым вопросам. Выход из экономического кризиса Делор видел именно в дальнейшей либерализации Сообщества.

Срок пребывания люксембуржца Г. Торна на посту председателя ЕК истек в 1984 г. Кто станет новым председателем, должен был решить закулисный торг между правительствами государств-членов, но по очереди это место должен был занять немец. Однако, благодаря стечению обстоятельств, прошла кандидатура Делора. Германия не представила сильного кандидата; Г. Коль был впечатлён деятельностью Делора. Тэтчер тоже поддержала Делора за его «не слишком левые» взгляды. Осенью 1984 г. признанный кандидат в председатели Комиссии провёл ряд встреч с промышленниками и экспертами. На одной из таких встреч, которую собрал некий М. Конштамм (соратник Монне), Делору подсказали идею сделать завершение формирования единого внутреннего рынка программой ЕК на ближай-

⁵¹ Браницкий А.Г., Каменская Г.В. История европейской интеграции. М. – Н. Новгород. 2003. С. 121-150. Браницкий А.Г. *Egit una Eugore?* (Будет ли единой Европа?) История объединения Европы: проекты, противоречия, перспективы. Н. Новгород, 2006. С. 195-217.

шие два срока.

В январе 1985 г. Делор объявил в ЕП, что Комиссия намерена убрать все внутренние барьеры, разделяющие Сообщество. ЕК провела исследование рынка, чтобы выявить действовавшие на тот момент препятствия на пути четырёх свобод. Итогом инвентаризации стала Программа по завершению формирования ЕВР – Белая книга 1985 г.⁵² Поскольку решено было завершить создание единого рынка к 31 декабря 1992 г., постольку Программа получила название – Проект 92. Она предусматривала решение 282 задач, связанных с устранением трёх видов барьеров. Первая глава книги была посвящена устранению физических барьеров, обусловленных бюрократическими проволочками при таможенном контроле, вторая – отмене технических барьеров, вызванных различиями национальных стандартов и норм в торговле товарами и услугами, третья – фискальных. Среди оригинальных замыслов, отражённых в Белой книге, были идеи о взаимном признании услуг, дипломов и свидетельств о профессиональной квалификации, о транспарентном порядке тендеров на крупные государственные заказы.

Делор не сомневался в том, что Люксембургский компромисс себя изжил; полноценное подключение Европарламента к принятию решений способно коренным образом изменить ситуацию. А именно, Европарламент должен осуществлять чтение законопроекта параллельно с Советом не на правах консультанта, а на правах законодателя с решающим голосом; Совет же сможет перейти от единогласия к квалифицированному большинству, если заручится мнением ЕП.

Идея уже витала в воздухе, благодаря итальянскому члену Европарламента А. Спинелли. Депутат был ярким борцом за придание ЕП облика настоящего парламента с внушительными законодательными полномочиями⁵³. Пионерные поправки к ос-

⁵² Организационно-правовые инициативы Комиссии ЕС носят название «зелёные» (политические инициативы, рассчитанные на перспективу) и «белые» (конкретные планы действий) книги. Широко известна Зелёная книга по энергетической безопасности ЕС, опубликованная осенью 2000 г. На её базе ЕС и Россия начали энергетический диалог.

⁵³ См. подробнее: Стрежнева М.В. Институциональное развитие ЕС. Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Под. ред. Ю.А. Бор-

новополагающим договорам трудно было провести единогласным решением государств, но можно – через подписание нового Договора. Для принятия данного принципиального решения, согласно Ст. 236 Договора о ЕЭС, достаточно было большинства голосов. В тот момент в ЕС председательствовала как раз Италия. Премьер-министр Б. Кракси, заинтересованный в ярком председательстве, поставил на голосование вопрос о созыве межправительственной конференции по пересмотру Римских договоров.

Чтобы иметь поддержку Проекта со стороны Великобритании, в 1984 г. на сессии Европейского совета в Фонтенбло было принято решение о сокращении британского взноса в общий бюджет ЕС. Неудивительно, что Великобритания на саммите выступила в роли глашатая создания «подлинно свободного единого рынка»⁵⁴.

Понимая, что ситуация не терпит осечки, Делор выступил также с предложением, весьма привлекательным для догоняющих государств-членов. Он предполагал, что их не устроит перспектива роста конкуренции на пространстве ЕВР. Делор заявил о необходимости внедрить в бюджетную систему ЕС принципы фискального федерализма, а именно установить зависимость между объемом взносов стран в общий бюджет и уровнем их благосостояния, а также увеличить отчисления общего бюджета на программы структурного и регионального развития.

Пакет Делора-I – первый многолетний рамочный финансовый план – был утверждён в феврале 1988 г. на сессии Европейского совета в Брюсселе. В нём было предусмотрено, во-первых, постепенное в течение 1989–1993 гг. повышение потолка собственных ресурсов ЕС до 1,2% совокупного ВВП, что обеспечивало выполнение амбициозных задач, связанных с территориальным и структурным регулированием единого рынка, в том числе увеличение вдвое финансовых ресурсов фондов региональной политики. Во-вторых, была учреждена новая доходная

ко., О.В. Буториной. М.: Эдиториал УРСС, 2001. С. 247-251.

⁵⁴ Young A.R. The Single Market. Deregulation, Reregulation, and Integration. – Wallace H., Pollack M.A. and Young A.R. (eds.) Policy-Making in the European Union. Series: New European Union series. Oxford University Press, Oxford, UK. 2010. P. 113.

статья – отчисления государств-членов, устанавливаемые пропорционально объёму их ВВП. Соответственно было уменьшено значение остальных доходных источников – а) таможенных пошлин на импортируемую извне продукцию, установленных в рамках общего таможенного тарифа ЕС, б) налогов на импорт сельскохозяйственной продукции из третьих стран, производство и хранение глюкозосодержащих продуктов, в) отчислений государств-членов от налога на добавленную стоимость, г) сборов от защитных и компенсационных пошлин, санкций, процентов. Благодаря этой реформе формирование бюджета ЕС и ныне во многом зависит от величины ВВП государств-членов.

Либерализация международной торговли вызвала значительное сокращение традиционных статей дохода ЕС и упрочила зависимость общего бюджета от отчислений богатых государств-членов. В Пакете Делора-II, принятом в декабре 1992 г. на сессии Европейского совета в Эдинбурге, вновь было предусмотрено увеличение собственных ресурсов ЕС – до 1,27% совокупного ВВП в течение 1994–1999 гг. и дальнейшее расширение финансовых возможностей фондов региональной политики.

Одно из положений Белой книги гласило: «Идентичность Сообщества в сфере торговой политики должна быть укреплена для того, чтобы его торговые партнёры не смогли получить преимущества увеличившегося внутреннего рынка, не предоставив взамен ответных уступок». Эта задача получила следующее решение: в 1984 г. были введены в действие защитные меры – антидемпинговый регламент и регламент по защите от субсидируемого экспорта; в 1990 г. принят Единый таможенный кодекс, объединивший в одном документе право ЕС в области внешней торговли.

Летом 1985 г. 5 стран – Франция, Германия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург – подписали в местечке Шенген соглашение о ликвидации контроля физических лиц на внутренних границах. Данное соглашение вместе с Конвенцией 1990 г. о его применении (учредившие общие визы для граждан третьих стран, общий порядок экстрадиции и предоставления убежища, сотрудничество полиции стран-участниц) значительно укрепили свободу передвижения физических лиц. В Шенгенское про-

странство постепенно вошли большинство стран ЕС, а также Норвегия и Исландия, Швейцария и Лихтенштейн. Шенгенское право стало частью права ЕВР.

В сентябре 1985 г. в Люксембурге работала межправительственная конференция по пересмотру Римских договоров. По результатам в феврале 1986 г. был подписан Единый европейский акт. В нём была зафиксирована цель создания единого рынка к 31 декабря 1992 г., дано его определение, а также закреплён переход Совета министров ЕС к практике голосования квалифицированным большинством голосов при принятии решений, касающихся формирования и функционирования ЕВР. Ни одна страна больше не имела права вето, так что процедура одобрения мер по завершению создания ЕВР была кардинально ускорена. Всё же по 19% позициям Белой книги до сих пор сохранена прежняя процедура принятия решений путём единогласия, в том числе по вопросам налоговой политики, прав наёмных работников и свободы передвижения людей (Ст. 115 ДФЕС).

С 1988 г. в торговле между государствами-членами ЕС вместо таможенных деклараций использовали переходный, так называемый единый сопроводительный документ, а с 1993 г. и он был упразднён. От внутренних межгосударственных границ не осталось ничего, кроме небольших табличек по обочинам автобанов с изображением флага ЕС и наименованием страны.

Среди результатов активности на межправительственном уровне упомянем Хартию об основных социальных правах, подписанную государствами ЕС в 1989 г.

4-й этап (1993 г. по настоящее время): завершение начатого на предыдущих этапах, кодификация накопленного законодательства, ликвидация барьеров, мешающих единству новейших секторов рынка; дальнейшее расширение пространства ЕВР. Правовую базу обустройства ЕВР обеспечил Маастрихтский договор, а затем две его редакции – Амстердамский и Ниццкий договоры. В Маастрихтском договоре были зафиксированы очередные изменения процедуры принятия решений и поставлены задачи по созданию валютного союза. В 1999 г. в безналичный оборот была введена валюта евро; в 2002 г. появились банкноты и монеты; к концу февраля 2002 г. национальные валюты

стран зоны евро прекратили своё существование. На евро перешло большинство стран ЕС, что избавило ЕВР от проблем, связанных с курсовыми колебаниями. Амстердамский договор укрепил правовую базу свободного движения людей, учредив пространство свободы, безопасности и правосудия. Ниццкий договор создал необходимую базу для расширения ЕВР за счёт стран ЦВЕ, отведя им достойное место в системе управления ЕС. Лиссабонский саммит 2000 г. учредил стратегию на 10 ближайших лет для повышения темпов роста и уровня занятости на пространстве ЕВР и конкурентоспособности европейской экономики на внешних рынках. Лиссабонский договор о реформах 2007 г. поставил цель развивать ЕВР и устранить остаточные барьеры на пути его четырёх свобод.

Руководители ЕС осознавали, что получить рынки стран ближайшего соседства можно путём транслирования им *acquis communautaire*⁵⁵, внушительная часть которого прямо или косвенно направлена на то, чтобы снять барьеры при обмене факторами и результатами производства.

Ещё в 1989 г. Делор, выступая в Европарламенте, обнародовал схему соединения двух ветвей европейской интеграции: ЕС и ЕАСТ. Результатом переговоров стало заключение в 1994 г. соглашения о Европейском экономическом пространстве (ЕЭП) с 6 из 7 стран ЕАСТ (за исключением Швейцарии) о распространении на них законодательства ЕВР. Спустя год Австрия, Финляндия и Швеция стали полноправными членами Сообществ. Таким образом, теперь в ЕЭП входят ЕС, Норвегия, Исландия и Лихтенштейн.

Крушение Берлинской стены и Бархатная революция в Чехословакии, произошедшие в 1989 г., в конечном итоге позволили ещё значительно расширить границы ЕВР. В 1991 г. стартовали переговоры, по окончании которых в период 1992–1996 гг. были подписаны Европейские соглашения об ассоциации со странами ЦВЕ с целью их вступления в ЕС.

⁵⁵ Это словосочетание означает совокупность нормативно-правовых актов, межгосударственных договорных отношений и реальных практик ЕС, имевших прецедентное значение. Термин взят из французского языка, поскольку среди отцов-основателей ЕС было немало франкофонов. До сих пор его используют без перевода.

Для того чтобы минимизировать возможные издержки расширения на Восток, на Копенгагенском саммите 1993 г. кандидаты взяли на себя обязательства в сфере рыночной экономики в качестве условия членства в ЕС: во-первых, выдерживать давление конкуренции на пространстве ЕВР, во-вторых, соответствовать нормам *acquis communautaire*, обеспечивающим свободу движения товаров, услуг, капиталов и лиц, защиту жизни, здоровья и окружающей среды. Такое соответствие грозило увеличением издержек производства и утратой главного конкурентного преимущества ЦВЕ – низкой себестоимости продукции. Тем не менее, страны пошли на объявленные условия.

В свою очередь, ЕС, сохраняя приверженность принципам солидарности и сплочения, предусмотрел в бюджетном пакете на 2000–2006 гг. «Повестке дня 2000» специальные меры, чтобы подтянуть страны-кандидаты до приемлемого уровня. Проекты их технического и структурного развития были профинансированы в объёме более 3 млрд евро ежегодно (что составило почти 40% расходов на внешнюю политику ЕС). Для распределения этих ассигнований действовали программы САПАРД – содействие сельскому хозяйству стран-кандидатов, ИСПА – поддержка охраны окружающей среды и транспортной инфраструктуры, и ФАРЕ – помощь в адаптации экономик стран ЦВЕ к стандартам ЕС. Благодаря подключению ресурсов общей сельскохозяйственной и региональной политики с 2004 г. новым странам было отведено около 10% общего бюджета. В финансовом пакете ЕС, рассчитанном на 2007–2013 гг. были предусмотрены ресурсы для стран-участниц Европейской политики соседства – Инструмент технического содействия и обмена информацией ТАИЭКС (ТАИЕХ, бывшая программа ТАСИС) и программа СИГМА, направленная на совершенствование работы государственных органов.

В 2005 г. на волне вступления стран ЦВЕ были активизированы переговоры с Турцией (с 1989 г. имеет официальный статус страны-кандидата). Главные доводы против приёма Турции в Евросоюз – низкий ВВП в расчёте на душу населения (около 30% от среднего по ЕС), культурные различия, высокая численность населения, которая позволяла бы стране занять ведущие

позиции в процессе принятия решений. Осознавая, что дверь в ЕС закрыта, Турция не спешит адаптировать своё законодательство к *acquis communautaire*. В официальных отчётах ЕС скорость трансформации и исполнение критериев членства оценены неудовлетворительно. Из 33 глав переговоров только одна закрыта, а 20 так и не открыты. Результаты досадуют ЕС, поскольку трансформация в экономике, программы технической помощи и институционального развития были профинансированы им по линии ФАРЕ столь же щедро, что и в странах ЦВЕ. В свою очередь, турецкий бизнес, связанный с европейским таможенным союзом, болезненно воспринимает визовый режим и перспективу создания зон свободной торговли ЕС с конкурентами Турции, в том числе Индией и Южной Кореей. Отсюда – слабеющие взаимные политические импульсы. О высокой интегрированности Турции в единый рынок говорят статистические данные: на начало десятилетия более 80% ПИИ в Турцию пришли из Европейского союза, 42% внешнеторгового оборота Турции было ориентировано на ЕС⁵⁶, высока доля товаров и услуг, произведённых по техническим стандартам ЕС, весьма высока доля квалифицированных трудовых ресурсов (многие получают подготовку в государствах ЕС).

Политические события на Украине, важными результатами которой стали Оранжевая революция, Майдан, открытость украинского рынка, демонстрация руководством страны намерений присоединиться к ЕС посредством имплементации его права, а также беспечная позиция украинской власти относительно издержек от членства в Союзе – весьма привлекательны для ЕС. Препятствиями членству Украины в ЕС служат наличие у неё огромной территории, плачевное состояние экономики, а также притяжение другого полюса в Европе – России (как самостоятельного государства и ядра Евразийского экономического союза).

Сегодня единый рынок регулируют тысячи регламентов и директив; за их исполнением следят десятки вспомогательных учреждений и служб. В результате проделанной работы по кон-

⁵⁶ Who remembers Turkey's pre-accession? URL: <http://www.ceps.eu/book/who-remembers-turkey%E2%80%99s-pre-accession>.

солидации, кодификации и отмене устаревших норм права единого рынка, более 185 законодательных актов утратили силу (примерно 10%). Очередная программа действий по обустройству пространства без внутренних границ обнародована в 2010 г. Увесистый пакет правовых нововведений, призванный устранить остаточные протекционистские барьеры и укрепить каркас четырёх свобод приурочен к 20-й годовщине образования ЕВР. Институты ЕС в целом создали Единый внутренний рынок. Однако это не означает, что 31 декабря 1992 г. его строительство завершено. То, что было создано к названной дате, с позиций сегодняшнего дня представляет собой хороший каркас четырёх свобод. Задача на будущее – изжить мошенничество, манипулирование рынком (торговые войны), скрытые формы государственного и корпоративного протекционизма, а также обеспечить единство рынка в новейших секторах. В начале 1990-х гг. только единицы могли предположить, что программное обеспечение для персонального компьютера и электронная торговля войдут в повседневный обиход европейца и что для них нужны особые правила передвижения.

ГЛАВА 3. ПРИНЦИПЫ ЕВР И ИХ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Ещё в 1957 г. в Договоре о ЕЭС шестерка государств, учредивших европейский таможенный союз, закрепила ряд идеологических и логических принципов организации внутрирегиональной торговли и конкурентной борьбы – запрет дискриминации и демпинга, добросовестная конкуренция, контроль господдержки, гармонизация национальных стандартов и норм, расширение торгового обмена, сохранение культурного многообразия, социальная солидарность и др. Через годы и сотни судебных решений, связанных с применением положений Договора и норм вторичного права, эти принципы приобрели качество основополагающих принципов ЕВР и стали его опорой.

Запрет дискриминации

Суть принципа изложена в Ст. 36 ДФЕС. В её первой части

сказано, что ЕС предоставляет в распоряжение государств-членов арсенал мотиваций по ограничению четырёх свобод: общественная мораль, государственная безопасность, защита здоровья, защита жизни людей и животных, сохранение растений, защита национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность, защита промышленной или коммерческой собственности (нетрудно заметить, что перечисленного вполне достаточно для оправдания практически любого случая протекционизма). Далее в Статье определено условие применения того или иного основания/барьера: указанные основания не должны быть способами выборочной дискриминации⁵⁷ или скрытого ограничения торговли между государствами-членами по признаку национальной принадлежности.

Положение о недискриминации стало опорой решению Суда ЕС⁵⁸ в разбирательстве 1974 г. *Procureur de Roi versus Dassonville*⁵⁹ о запрете, наложенном Бельгией на ввоз из Франции шотландского виски. Оправдывая протекционистскую меру, бельгийские власти упирали на то, что данный продукт не имел сертификата, выданного страной-производителем. Однако запрет Бельгии Суд истолковал как дискриминационный⁶⁰. Суд особо отметил, что доводы, используемые государством для защиты своего рынка, должны быть разумными. Запрет на ввоз товара не может быть принят к рассмотрению, так как товар на законных основаниях уже продавался во Франции, иными словами, законность этого товара уже была проверена. «Тест разумности» лёг в основу логики ЕВР.

Запрет дискриминации имеет огромное значение для эконо-

⁵⁷ Под дискриминацией принято понимать действия, закрывающие определённым лицам доступ к ресурсам или источникам дохода. В нашем случае данное определение применимо как к физическим, так и к юридическим лицам. Аналогичный принцип недискриминации действует в ВТО.

⁵⁸ Тексты решений Суда ЕС см. в базе данных URL: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁵⁹ Case Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville. 8-74. 1974. European Court Report (ECR). P. 837. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0008>.

⁶⁰ Суд ЕС принял практически всеобъемлющую трактовку подобных мер. Он назвал ими все меры, прямо или косвенно, реально или потенциально препятствующие торговле между государствами-членами. В последующих решениях подход Суда ЕС к трактовке подобных мер был сужен.

мики ЕС: он направлен на борьбу с количественными ограничениями во имя развития эффектов масштаба, расширения торгового обмена между государствами-членами. Запрет дискриминации вместе с тем не означает запрет национальной стандартизации и национальных торговых правил. Так, рынку выгодно требование принимающего государства о сдаче иностранцем экзамена на профпригодность, поскольку результатом может стать наём на должность более квалифицированного кандидата из другой страны. Государства-члены могут сохранять национальные торговые правила и правила организации труда при условии, что эти правила применимы в равной мере к национальным акторам, товарам и услугам. Однако, если национальные нормы отпугивают экономического оператора от реализации его права на свободу передвижения и передвижения результатов его труда (тем самым ограничивая возможности получения прибыли), то такие нормы признаны дискриминационными.

Интерес представляет то, как деятельность Суда ЕС по толкованию данного принципа повышает экономическую отдачу ЕВР. Этому посвящён в настоящей монографии раздел о логике ЕВР.

Взаимное признание⁶¹

Прорывным для создания единого рынка стало решение Суда ЕС 1979 г. по делу *Cassis de Dijon*⁶² об отмене запрета, наложенного Германией на продажу в пределах своей территории французского черносмородинового ликера «Кассис». В деле фигурировали: а) истец – фирма «Реве Централ АГ», импортёр из Франции в Германию ликера с количеством спирта в пределах 20° (что не противоречило французскому стандарту содержания

⁶¹ Для детального изучения истории и сути данного принципа см.: Padoa-Schioppa F.K. The principles of mutual recognition in the European integration process. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 2005; Rivel G. Le principe de reconnaissance mutuelle dans le marché unique du XXI siècle. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*. 2007. № 511. P. 518-525; Bartels L. The legality of the EC mutual recognition clause under WTO law. 2005. V. 8. № 3. P. 691-720; Alemanno A. Le principe de la reconnaissance mutuelle au delà du marché intérieur: phénomène d'exportation normative ou stratégie de "colonialisme" réglementaire? *Revue du Droit de l'Union Européenne*. 2006. № 2. P. 273-311.

⁶² Case Cassis de Dijon. C-120/78. 1979. ECR. P. 649. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0120>.

спирта в ликёрах); б) ответчик – правительство Германии, не допустившее этот продукт к продаже, поскольку он не соответствовал немецкому стандарту (32°). Основная задача в рамках разбирательства состояла в том, чтобы выяснить, защищал ли запрет Германии право потребителей на получение товара искомого качества и свойства, продиктован ли он был насущной необходимостью защиты здоровья, можно ли трактовать понижение содержания алкоголя как злонамеренную попытку получить преимущества в конкурентной борьбе с крепкими алкогольными напитками и, что самое главное, могла бы стать избранная Германией запретительная мера в случае её применения эффективным способом защитить потребителей, окружающую среду или выиграть в конкурентной борьбе (то есть, соразмерны ли были цель и средство её достижения). Рассуждения Суда легли в основу «концепции императивных требований» (на сегодня их накопилось много, но главными считают требования защиты потребителей, окружающей среды и честной конкуренции), дающих разумные основания для ограничительных мер. В данном же разбирательстве Суд трактовал запрет как препятствие для торговли, дискриминирующее производителей из других стран ЕС и защищающее интересы местных производителей алкогольной продукции, а вовсе не действие в интересах потребителей, и, соответственно, признал его «несовместимым с целями Основополагающего договора». Суд пояснил, что стандарты Франции и Германии, определяющие количество спирта в алкогольной продукции, равнозначны с точки зрения их влияния на защиту прав потребителей, оба производственных стандарта обеспечивают товару ожидаемые свойства ликёра, а потому могут быть взаимно признаваемы. В решении было отмечено также, что пока не принята общая норма Сообщества, государства-члены сами решают все вопросы, касающиеся производства спиртосодержащей продукции; продукт, произведённый и выпущенный в торговое обращение в одном государстве-члене согласно его стандартам и нормам, должен быть допущен на территорию другого государства-члена. Иными словами, государства-члены должны признавать производственные и торговые стандарты и нормы друг друга, поскольку они носят характер национальных

традиций.

Тем самым Суд ЕС направил курс ЕВР на сохранение и взаимное уважение национальных традиций государств-членов, ограничив односторонние нормы, препятствующие развитию региональной торговли.

Впоследствии решение по делу «Кассис» не раз использовали как прецедент, а положение о взаимном признании стало базовым принципом ЕВР и краеугольным камнем негативной интеграции (разрушающей торговые барьеры).

Сегодня взаимное признание можно назвать наиболее простым и оригинальным способом преодолеть барьеры на пути передвижения факторов и результатов экономической деятельности. Всякий товар, законно произведенный в одном государстве-члене ЕС и выпущенный в торговое обращение согласно национальным нормам, может быть свободно продан в другом государстве-члене, даже если не соответствует национальным стандартам принимающего государства. Европейская комиссия требует включать условие о взаимном признании во все технические документы по стандартам. Так, производителям фуа-гра стран-членов ЕС разрешено использовать французскую рецептуру, более того, продавать данный продукт во Франции. Соответствующее решение Суда ЕС⁶³ было принято в пользу свободы передвижения, обмена передовым опытом, конкуренции стандартов, экономики разнообразия.

Принцип взаимного признания использован в ряде ключевых директив, регулирующих свободы ЕВР, например, о взаимном признании свидетельств о профессиональной квалификации. С точки зрения экономики, его главное назначение – сокращать издержки экономической деятельности, связанные с приобщением к требованиям целевого рынка; расширять палитру предлагаемых товаров и услуг, развивать экономику разнообразия, поощрять конкуренцию национальных стандартов, систем правового регулирования и результатов хозяйственной деятельности; создавать возможности для обмена технологиями и

⁶³ Case Commission of the European Communities v French Republic. C-184/96. 1998. ECR. P. 6197. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0184>.

закрепления передового опыта.

Гармонизация

Политика беспрепятственного допуска на национальный рынок товаров, сделанных по чужим стандартам, в принципе, весьма рискованна. Она ущемляет собственных производителей, деформирует качество предлагаемых товаров и услуг, сужает налогооблагаемую базу государства. Неудивительно, что Суд ЕС постепенно в своих решениях перестал применять принцип взаимного признания, что называется, без разбора: государства часто доказывали разумность, пропорциональность и эффективность применения того или иного протекционистского барьера.

Для того, чтобы отрицательные проявления свободной торговли не заглушили положительные, формирование ЕВР связано с процессом гармонизации, то есть согласования и выравнивания национальных стандартов и норм в случаях, когда эти стандарты и нормы неравнозначны. Отсюда понятно, что в поведении государства ЕС, открывающего свой рынок для продукции, сделанной по стандартам других государств ЕС, нет альтруизма.

Гармонизация была провозглашена сразу в момент основания Сообщества. Так, в Договоре о ЕЭС в Ст. 100 было сказано: «Совет, по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом, единогласным решением принимает директивы о сближении таких законов, правил и административных действий, которые оказывают непосредственное воздействие на создание и функционирование общего рынка». В ЕЕА требование о единогласии было заменено квалифицированным большинством. Белая книга Комиссии ЕС 1985 г. об устранении физических, технических и налоговых барьеров стала первым системным документом по гармонизации. Наконец, принцип гармонизации окончательно нашёл своё место в практике ЕВР после выхода в 1985 г. Сообщения ЕК «Техническая гармонизация и нормализация: новый подход» и соответствующей резолюции Совета ЕС.

Для того чтобы понять, какой уровень стандартов приемлем для ЕС – уровень наименее благополучных государств-членов, средний, или же наиболее высокий уровень из существующих

в Европе – необходимо вспомнить обозначенные в Договоре цели интеграции. Стрежнева М.В. пишет: «идеология европейской интеграции предполагает, что в результате усилий по созданию регионального комплекса должны выиграть все европейские граждане, которым ЕС гарантирует определённые права и перед которыми он несёт определённые обязательства, включая обязательства социального плана»⁶⁴. Безопасность и высокое качество жизни называют важнейшими ценностями и общими интересами европейцев. Прочитируем также содержание Ст. 114.3: «Предложения Комиссии по вопросам здравоохранения, безопасности, охраны окружающей среды и защиты потребителя... принимают во внимание, в частности, все новейшие данные научных исследований». В данной статье сформулированы ключевые ориентиры и ценности ЕС, лежащие вне рыночной тематики (далее мы будем называть их нерыночными ценностями⁶⁵), и метод их поддержания. Гармонизация, соответственно, ставит высокую планку требований к товарам, услугам, производству и выходу продукции в обращение.

Однако на практике подтягивание к высокой планке сопряжено с возникновением как минимум четырёх проблем. Во-первых, серьёзные затруднения испытывают государства-новички и середняки, в которых уровень собственных нормативных требований относительно низок. Для них гармонизация, ведущая к переходу на стандарт более высокого уровня, увеличивает себестоимость продукции и приводит к росту цен. Такие дополнительные расходы, как полагают на наднациональном уровне, неизбежны и оправданы тем фактом, что граждане ЕС взамен получают товары и услуги более высокого качества. То, что побуждает стандарт, технология или норма, обеспечивающая высокую степень безопасности для здоровья и жизни, оправдывает регулятивную деятельность ЕС в глазах потребителей.

⁶⁴ Стрежнева М.В. Институциональное развитие ЕС. – Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Под ред. Борко Ю.А., Буториной О.В. М.: Эдиториал УРСС. 2001. С. 263.

⁶⁵ Термин «нерыночные ценности» использовал, в частности, Бруно де Витте. См.: De Witte B. Non-market values in internal market legislations. Regulating the Internal Market. Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing. 2006. P. 61-86.

Во-вторых, гармонизация усугубляет положение уязвимых слоёв европейского общества – бедняков, мигрантов, вынужденных потребителей дешёвой продукции низкого качества. Для тех, кто не готов на дополнительные расходы, есть воскресные продовольственные рынки и развалы с ширпотребом. Институты Евросоюза рассчитывают в этом вопросе на осознанный выбор потребителей и потенциал саморегулирования, которым обладает любая рыночная экономика; они также сохраняют за собой обязательство информировать общество об опасной продукции, на государства же возлагают обязанность отслеживать некачественные и контрафактные товары и изымать их с рынка.

Дискуссионной проблемой стал вызванный гармонизацией феномен ограничения конкуренции. Институты оправдывают его следующим образом: издержки, связанные с требованиями качества и безопасности продукции, которые понесут законопослушные производители, будут компенсированы выгодами, получаемыми за счёт уменьшения количества конкурентов. Снижение остроты конкурентной борьбы в торговле с третьими странами, производящими продукцию низкого качества, полностью отвечает интересам ЕС. Наконец, в гармонизированных стандартах установлена планка, ниже которой торговля возможна только в пределах национального рынка (ответственность за качество лежит на национальных органах), при этом оставлена возможность установить более высокие национальные стандарты. Тем самым политика гармонизации содержит посыл к новому витку в спирали конкуренции.

Отсюда, экономическое содержание гармонизации состоит в выгодах, которые проистекают из повышения качества и конкурентоспособности товаров и услуг. Среди таких выгод – гарантированный доступ на все рынки в пределах интеграционного пространства, повышение шансов получить прибыль, возможность занять лидирующие позиции в экономических нишах, где востребованы подходы гармонизации, снижение остроты конкуренции со стороны стран с низкими нормативными требованиями.

Принцип страны происхождения

Дело «Кассис» послужило основой для ещё одного базового

принципа – «принципа страны происхождения». Действие принципа зависит от того, к какой из свобод он применим, что тоже экономически оправдано. Так, например, если речь идёт о передвижении товара, то для его выпуска, определения качества, формы, рецептуры и т.п. достаточны правила, принятые в стране его происхождения. Ответственность за некачественный товар несёт производитель, ответственность за запрет на импорт товара надлежащего качества и, наоборот, за доступ товара не надлежащего качества на рынок несут национальные органы принимающего государства. Отмена контроля на границах не означает отказа от сопроводительных документов или отмены контроля вообще, просто контроль надлежит проводить по месту выпуска или потребления. Свобода передвижения услуги может быть реализована физическим лицом в полной мере при наличии у него гражданства государства-члена и национального диплома/аттестата о квалификации, юридические лица могут оказывать услуги в пределах пространства ЕВР также свободно при условии их регистрации в одном из государств-членов и соответствии его национальным фискальным и социальным нормам. Свобода передвижения лиц адресована гражданам государств-членов. Когда речь идёт о свободе передвижения рабочей силы и свободе учреждения, регулятором выступает принимающая страна; она же будет ответственна за ограничения свободы передвижения и конкуренции, если такие будут применены. Отсутствие контроля на границах удешевляет передвижение. В этой экономии, а также в приведении различных национальных правил в состояние конкуренции, состоит смысл рассматриваемого принципа.

Принципы ЕВР дополняют друг друга

Каждый принцип ЕВР – это ориентир, вызов, проявление доброй воли и либерального духа, но работают они только вместе, проникая друг в друга как пазлы и создавая картину ЕВР.

Нетрудно заметить, что «принцип страны происхождения» служит дополнением «принципа взаимного признания». Взаимное признание в свою очередь – логичное продолжение запрета дискриминации. Так, исключения из принципа взаимного признания действуют только в тех случаях, когда они не служат

средством произвольной дискриминации или скрытого ограничения торговли между государствами-членами.

Взаимное признание возможно благодаря гармонизации, причём в особых сферах. Мы уже заметили, что выбор этих сфер вытекает из социальных обязательств ЕС перед своими гражданами. Список приоритетов социальной политики ЕС включает также требования улучшать производственную среду и условия труда в целях охраны здоровья и безопасности трудящихся (Ст. 153 ДФЕС). ЕС сделал заметный шаг в лоно протекционизма, чтобы реализовать свободу передвижения, а именно: учредил нерыночные ценности. Соблюдение «принципа взаимного признания» – проявление доверия между государствами-членами, опора же этого доверия или подушка безопасности – «принцип гармонизации».

Рыночные и нерыночные ценности (к первым отнесены главным образом расширение торговли, честная конкуренция, примат экономической выгоды, ко вторым – безопасное потребление, культурное многообразие, морально-этические нормы) вступают на пространстве ЕВР в противоборство, но порой и в сотрудничество. Более полное представление об этом взаимодействии дают следующие главы.

РАЗДЕЛ II. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЕДИНОГО ВНУТРЕННЕГО РЫНКА

ГЛАВА 4. МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Экономическая наука выделяет две цели регулирования⁶⁶ – экономическая эффективность и социальная справедливость. Соответственно, на регулирование возложено две функции: первая – создать благоприятные условия для всех акторов, вторая – перераспределить доходы, полученные эффективными акторами, в пользу неэффективных, чтобы сгладить диспропорции. Негативная интеграция, устраняющая барьеры на пути свобод-

⁶⁶ Под регулированием следует понимать влияние власти на поведение экономических акторов.

ного передвижения товаров, услуг, капиталов и людей, как и правовое регулирование, обеспечивающее соблюдение прав и исполнение обязанностей на всём пространстве ЕВР, – это наименее затратное парето-оптимальное регулирование, так как напрямую не влечёт за собой ухудшения благосостояния ни одного из акторов. Поскольку негативная интеграция не гарантирует быстрого выравнивания условий хозяйствования, пространственных и социальных диспропорций, на помощь приходит позитивная интеграция или другими словами социально-ориентированное регулирование. В рамках позитивной интеграции ЕС регулирует сферы, весьма затратные для общего бюджета: региональное, сельскохозяйственное, транспортное, научно-техническое развитие. Созданию единой правовой среды и контролю над исполнением правовых норм служат конкурентная, социальная, экологическая политики ЕС и выше упомянутое регулирование четырёх свобод. Их сила заключена в приобщении к общим стандартам. Это регулирование не носит затратный характер для самой организации, однако обременительно для акторов ЕВР. Профессор Лондонской школы экономики и политических наук С. Хикс справедливо отмечает, что вектор регулирования ЕВР направлен в сторону парето-оптимальности. Уровень затрат зависит от того, сколь активно воздействуют на регулятора (институты ЕС) те или иные субъекты регулирования (группы производителей, социальные группы, страны и регионы)⁶⁷.

Среди механизмов, обеспечивающих работу ЕВР, следует выделять правовой, контрольный, а также бюджетный механизм, о котором мы уже упоминали в главе об истории ЕВР.

Правовой механизм

В ежедневном режиме право Единого внутреннего рынка ЕС прирастает новыми законодательными актами. Столь же активно его обогащают решения Суда ЕС, имеющие прецедентный характер. Поэтому нельзя назвать точно количество норм, регулирующих ЕВР – их тысячи.

Фундамент права ЕВР составляют учредительные договоры

⁶⁷ Hix S. The political system of the European Union. Second edition. Palgrave Macmillan. 2005. P. 235-239.

Сообществ и Союза. На нём стоят три его опоры: первая – нормативно-правовые акты институтов ЕС или акты вторичного права – регламенты, директивы, решения, заключения, рекомендации; вторая – решения Суда ЕС, третья – договоры о вступлении в группировку новых стран, международные договоры ЕС и государств-членов с третьими странами, договоры ЕС с группировками стран. Крышу здания ЕВР образуют иные акты институтов ЕС, определяющие направления его деятельности и имеющие правовые последствия: например, Белые и Зелёные книги ЕК. С помощью перечисленных актов институты Евросоюза проводят свою линию на интеграцию рынков.

Отцы-основатели ЕС предполагали, что интеграцию будут сопровождать болезненные процессы реструктуризации, банкротства, потери части рабочих мест. Невзирая на прогнозируемые плюсы объединения рынков, компании и правительства будут избегать исполнения отдельных неудобных им норм ЕС, что в конце концов, заблокирует интеграцию. Найден следующий выход: с одной стороны, за государствами-членами сохранена возможность влиять на формирование общей линии поведения акторов ЕВР и предусмотрены гибкие условия исполнения норм ЕС; с другой стороны, институты ЕС наделены полномочиями противодействовать практике, которая могла бы ослабить поддержки интеграции для одних государств-членов и сохранить их для других. Поясним сказанное.

Большие возможности для диалога акторов ЕВР и институтов ЕС открыты на этапе подготовки вторичных законодательных актов. Регламенты и директивы – универсальный способ обратиться к наиболее сильным акторам – государствам. Регламенты обязательны для применения на территории ЕВР в полном объёме с момента их издания, действуют непосредственно в государствах-членах как национальные законы. Например, Регламентом № 1907/2006 Совета ЕС и ЕП учреждены Европейское Химическое Агентство и механизм регистрации, оценки, авторизации и ограничения химических веществ на пространстве единого рынка (*REACH*). Регламенты Комиссии носят вспомогательную роль, чаще всего конкретизируют регламенты Совета и Парламента. Директивы, в отличие от регламентов, тре-

буют имплементации в национальном праве. Совет и Комиссия применяют их в рамках политики гармонизации.

Еврокомиссия, иницируя нормотворчество, обязана иметь твёрдое представление о том, в чём заключён общий интерес. Отсюда, перед тем как передать законопроект в Совет ЕС и Европарламент, Комиссия должна получить поддержку своей инициативы со стороны широких слоёв общества. Для этого она, прежде всего, декларирует своё намерение изменить правовую ситуацию в том или ином сегменте ЕВР. Чаще всего она использует формат официального сообщения – Зелёной книги. В нём ЕК описывает текущее состояние рынка, высказывает своё мнение о проблемах его функционирования, причинах и возможностях по устранению проблем, наконец, приглашает общество принять участие в обсуждении назревших вопросов. Если тема достаточно широка, то в дискуссии участвуют внешние партнёры ЕС. Комиссия анализирует поступающие отклики и корректирует свою позицию. По итогам обсуждения она готовит второе воззвание к акторам единого рынка – Белую книгу – план, в котором предлагает даты выдвижения и список необходимых законодательных инициатив. По результатам повторного анализа откликов на планируемые нововведения ЕК определяет, имеет ли она моральное право на претворение в жизнь своих намерений.

Комиссия дублирует все свои планы в программе действий, которую в начале каждого года обсуждает с Европарламентом. О стратегических планах она также извещает акторов ЕВР в формате Сообщений и пресс-релизов.

Для того чтобы выявить проблемы ЕВР и инициировать дебаты, ЕК идёт на прямые контакты с региональными и хозяйствующими акторами. Частый метод общения – конференции под её эгидой; значимую информацию члены ЕК вкладывают в свои речи. Раз в 7 лет совместно с ЕП Комиссия проводит Форум сплочения. Ежегодно вместе с Комитетом регионов она организует Дни открытых дверей для представителей региональных органов власти. Действуют секторальные форумы. В 2012 г. заработал общий гражданский Форум ЕВР. Социальным протоколом Маастрихтского договора предусмотрен порядок консуль-

таций по нормам развития рынка труда (условия работы, социальная защита и др.).

Все эти средства нацелены на достижение консенсуса относительно того, какими должны быть политика и право ЕС, существует ли в обществе готовность передать на уровень институтов ЕС тот или иной вопрос. К примеру, именно так ЕК пришла к выводу о неготовности государств-членов выравнивать системы налогообложения. Исходя из полученных откликов, она констатировала, что унификация данных систем могла бы оказать как положительное, так и отрицательное влияние на движение капиталов внутри ЕВР, иметь неоднозначные социальные последствия. Соответственно, национальные государства сохранили компетенцию в сфере налогообложения и позволили наднациональным институтам обсуждение лишь общих ориентиров в данной сфере. Отметим также, что при разработке проекта регламента *REACH*, Комиссия учла интересы внешних торговых партнёров ЕС, поскольку они приняли активное участие в предварительных обсуждениях.

Процедура совместного принятия решений (обычная законодательная процедура) предусматривает два чтения, а в сложных ситуациях право наложения парламентского вето на законопроект и совместное принятие решения Комиссией, Парламентом и Советом в рамках примирительного комитета. Она также свидетельствует о формировании общего интереса Евросоюза, государств и иных акторов ЕВР. Наконец, предоставленная государствам-членам свобода выбрать способы внедрения директив в национальное право – ещё одно проявление гибкости системы.

Итак, закреплённый в договоре примат норм ЕС над национальным правом вовсе не означает, что государства-члены лишены возможности влиять на формирование правил, по которым будут работать.

Имплементация директивы в национальное право занимает в среднем 18 месяцев. Вместе с нормативным актом вступает в силу разрешительный порядок действий государств и их экономических субъектов на пространстве ЕВР. На данном этапе функция основного контроля переходит к Комиссии.

Заметим также, что большая часть долгосрочных политиче-

ских решений Европейского совета подлежит ратификации в государствах-членах. Не следует забывать и об этой возможности государств регулировать ход событий на пространстве ЕВР.

Несколько слов об актах вторичного права – решениях, заключениях и рекомендациях. В форме решений ЕК налагает штрафы на конкретные фирмы, нарушившие правила конкуренции на пространстве ЕВР (в том числе компании третьих стран). ЕК также имеет право рекомендовать; причём рекомендации эти столь однозначны, что их невыполнение может стать причиной более жёстких мер со стороны ЕС. В форме мотивированного заключения ЕК оповещает государства и компании, подозреваемые в нарушении норм ЕВР, о передаче их дела в Суд. Однако прежде чем наказывать, Комиссия обязательно вступает в диалог с участвующими в деле акторами, дающий им возможность оправдаться или, по крайней мере, объяснить свою позицию и действия.

В ДФЕС в Ст. 258-260 учреждены процедуры, цель которых – заставить государство-член соблюдать нормы ЕВР. Они предполагают гибкий характер взаимодействия с государством, так что результатом процедур может стать не карательная мера, а прояснение позиций и приемлемое решение. Согласно Ст. 258, уклонение государства-члена от выполнения каких-либо обязательств, вытекающих из права ЕВР, влечёт за собой вынесение Комиссией мотивированного заключения, устанавливающего срок для исправления нарушения. Обычные временные рамки – 12 месяцев для переноса закона на национальный уровень и 12-24 месяца для исполнения государством ранее вынесенного Судом решения.

Отметим сразу, что широкие временные рамки играют на пользу протекционистам. Показательно в этом смысле неоправданное поведение французских властей после обнаруженной в Великобритании губчатой энцефалопатии крупного рогатого скота. Суть в том, что препятствия к ввозу британской говядины на континент довольно быстро сняла Еврокомиссия своим решением, но Франция ещё 3 года в одностороннем порядке запрещала импорт британского мяса. Несмотря на инициированное Еврокомиссией судебное разбирательство, Франция вышла

из него, даже не заплатив штрафа.

Теперь рассмотрим более подробно порядок, предусмотренный для случаев, когда акторы ЕВР не предприняли необходимых мер. В отношении главных акторов (государств-членов) действуют Ст. 258-260 ДФЕС, позволяющие возбудить дело в Суде ЕС. Истцом может выступать либо Комиссия (Ст. 258), либо государство-член (Ст. 259) по мнению которого другое государство-член не выполняет нормы ЕВР.

Государства предпочитают не выступать друг против друга, а обратиться к ЕК, чтобы та инициировала обвинение от себя. Формулировка Ст. 259 хороша тем, что предусматривает консультацию с ЕК до обращения в судебную инстанцию и представление реальных доказательств ненадлежащего соблюдения ДФЕС. ЕК, таким образом, выступает в роли арбитра или почтового ящика; поэтому примеры применения Ст. 259 единичны, а разбирательств, в которых истцом выступает ЕК, тысячи. Их не было бы так много в отсутствие реальных жалоб. Комиссия, обычно, сама не инициирует разбирательство, чтобы не проиграть в Суде.

Жалобы о несоблюдении норм ЕВР могут подавать и компании; достаточно заполнить анкету в объёме одной страницы в свободной форме. ЕК в срок до 3 месяцев даёт своё заключение по содержанию жалобы. Сторона, направившая жалобу, может повторно обратиться в ЕК и представить дополнительные доводы.

Неофициальное общение между ЕК и обвиняемым государством (стадия телефонного звонка) обязательно предваряет начало процесса. В отсутствие должной реакции в течение 2 месяцев, ЕК письменно уведомляет обвиняемое государство о сути его нарушения. Уже на так называемой административной стадии возможно решить проблему. Если в течение ещё 2 месяцев обвиняемое государство не идёт на контакт, ЕК переходит к судебной мере воздействия (о передаче дела в Суд она сообщает в мотивированном заключении).

Таким образом, процедура позволяет заинтересованным государствам обосновать свою позицию. Нередко стороны расходятся полюбовно после устных и письменных переговоров. В

этом – сила данного порядка, а проблема же в том, что процедура отнимает много времени. На судебную стадию отведено 2 года. Причём Суд ЕС не располагает полномочиями отменить национальный закон, а может лишь обязать государство исполнять нормы ЕС. И только в случае, если государство проигнорирует требование, будет возбуждено повторное судебное разбирательство о нарушении права ЕС, в результате которого Суд назначит штрафные санкции за каждый день нарушения нормы. Знаток судебной практики ЕС говорит о случае, в котором урегулировать проблему удалось лишь через 18 лет. Нередко государствам во имя защиты национальных интересов выгоднее затягивать процесс и даже уплатить штраф, нежели своевременно выполнять норму европейского права.

Трансграничные конфликты между субъектами ЕВР – компаниями – обычно попадают в национальные суды. Судья, обнаруживший, что дело затрагивает компетенцию ЕС, может приостановить разбирательство, чтобы просить Суд ЕС истолковать ситуацию согласно нормам европейского права (Ст. 267 ДФЕС предусматривает обязательный порядок обращения к Суду ЕС со стороны национальной судебной инстанции, решения которой в соответствии с национальным правом не подлежат обжалованию). На преюдициальную процедуру, в рамках которой Суд ЕС выносит так называемое предварительное решение, отведён год. Затем национальный судья формулирует окончательное решение. Допустимы ходатайства либо кассационные жалобы, в которых стороны могут разъяснить Суду ЕС свою позицию. Если после того, как национальный судья вынес окончательное решение, подана апелляция, то Суд ЕС определяет, почему решение было вынесено неверно, далее даёт возможность национальному судье принять новое решение.

Надо сказать, что Суд ЕС уполномочен выносить абстрактное суждение. Применение правовых норм доверено национальным судам. Однако нередко Суд ЕС учитывает конкретику и даёт такое исчерпывающее решение, которое подходит только под отдельный случай, так что грань между толкованием и применением норм практически стёрта. В таких решениях Суд ЕС старается взять на себя миссию регулятора ЕВР, развивающего

рыночные свободы, но становится объектом критики⁶⁸ за то, что не оставляет пространства для деятельности национальных судов. Как результат Суд ЕС перегружен, рассмотрение дел затянуто, эффективность судебной системы снижена.

Положение дел оправдано только тогда, когда есть риск предвзятости национального суда. Так, от Суда ЕС многие ждали решительных действий по вопросу об ирландском запрете абортов. Он же вынес уклончивое, если можно так сказать, решение (его мы разберём в разделе о логике ЕВР). Оно породило длительные дебаты, новые разбирательства, которые привели к решению в пользу свободы предоставления таких услуг ирландцам за пределами Ирландии. Затягивание обсуждения деликатного вопроса с целью получить поддержку множества инстанций, оставило неприятное впечатление у общественности. Оно, видимо, было единственно возможным ходом действий, но для конкретных участников процессов обернулось трагедией.

В общем итоге, традиционные средства правового воздействия на нарушителей громоздки, отнимают много времени. Они неэффективны, когда нужна быстра коррекция ситуации и помощь. Сегодня проблема отчасти решена: созданы альтернативные средства защиты свобод ЕВР, в том числе вспомогательные юридические подразделения СОЛВИТ, действующие под эгидой ЕК.

Контрольный механизм

До сих пор речь шла об инструментах противодействия конкретным нарушениям. Наряду с ними существует инструмент предупреждения технических и правовых барьеров в торговле. Эффективность этого инструмента столь высока, что специалисты в области европейской интеграции даже нарекли его чудодейственным средством от протекционизма⁶⁹. Соответствующая процедура прописана в Директиве 2006/96/ЕС. Процедура была учреждена ещё на этапе завершения создания ЕВР в

⁶⁸ Davies G. Abstractness and concreteness in the preliminary reference procedure: implications for the division of powers and effective market regulation. *Regulating the Internal Market*. Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing. 2006. P. 219, 244.

⁶⁹ Correia de Brito A., Pelkmans J. Pre-empting Technical Barriers in the Single Market. CEPS Policy Brief. № 277. 2012.

1983 г. Директивой 83/189, с тех пор была трижды усовершенствована (главные дополнения внесены Директивой 98/34/ЕС). Процедура предусматривает обязательство со стороны государств уведомлять Еврокомиссию о сути проектов национального технического регулирования. ЕК в течение 3 месяцев (а в трудных случаях до 6) может предложить поправки (*comments*) к национальному законопроекту. Если национальный законопроект вступает в противоречие с проектами европейских законов (будущих регламентов, директив, решений), ЕК должна дать заключение (*detailed opinion*), блокирующее его вступление в силу на период до 12 месяцев. Создан специальный комитет по проверке уведомлений. Ежегодно он обрабатывает по 500-600 подобных запросов. Вступление в силу национальной технической меры может быть задержано до 18 месяцев, если позицию ЕК одобряют Совет и Парламент. Таким образом исключено хитроумное недобросовестное поведения акторов ЕВР, а кроме того создана ещё одна возможность для диалога акторов и надзора за национальным нормотворчеством.

Интересно то, что Директивой не предусмотрены обязательства по проверке национальных торговых правил (см. главу о логике ЕВР), а также законопроектов, служащих имплементации международных договоров и действующих директив нового подхода (см. главу о гармонизации). Однако в таких случаях государства порой сами идут на процедуру проверки.

Надо сказать, что контрольные полномочия ЕК обширны и предполагают наблюдение, отчётную деятельность, информирование, коррекцию действий акторов ЕВР, планирование и прогнозирование. Цель контроля – обеспечить стабильность, своевременно выявить протекционистские барьеры, добиться исполнения законов и не допустить мошенничество. В последнее десятилетие к контролю подключены специализированные вспомогательные службы и национальные регуляторы.

Чтобы сделать контроль практически полезным и облегчить акторам выполнение задач, Комиссия популяризирует свои наблюдения, особенно – изменения в праве. Весь свод законодательства ЕВР⁷⁰ и официальных документов доступен широко-

⁷⁰ Все правовые нововведения публикуются на страницах официального

му кругу пользователей в сети Интернет и центрах документации ЕС, расположенных в государствах-членах и странах-партнёрах Союза (в том числе России). Пакеты отчётов о состоянии единого рынка были выпущены к 10-летию, 15-летию и 20-летию ЕВР⁷¹. Для национальных и региональных органов власти созданы интерактивные системы и интернет-порталы.

Ещё в 1994 г. были утверждены принципы доступа к документам:

- свободный доступ к неопубликованным документам и проектам документов, за исключением секретных;
- возможность направить информационный запрос в любые подразделения ЕК, а также её представительства в государствах-членах;
- обязанность ЕК предоставлять ответ на запрос в течение 1 месяца.

Максимальная открытость документов, как и открытость ЕК для взаимодействия, означает, что ни один участник ЕВР не может оправдать свои нарушения незнанием норм или их неправильным применением.

Дважды в год Комиссия издаёт на своём сайте Индикаторное табло ЕВР⁷². В нём отражены результаты перенесения в национальное законодательство принятых на уровне ЕС директив и представлена статистика нарушений со стороны государств-членов.

Индикаторные табло свидетельствуют, что включение в национальное право директив по работе единого рынка проходит довольно дисциплинированно. Доля европейских норм, не перенесённых в национальное право (дефицит транспозиции), в каждом государстве ЕС составляет менее 1%. Данное отклонение главы государств и правительств признали допустимым (с кон-

журнала ЕС «Official Journal».

⁷¹ См.: The Internal Market – ten years without frontiers. SEC(2002) 1417. 7.1.2003; Internal Market Strategy Priorities 2003–2006. L. 2004; First report on the implementation of the Internal Market Strategy 2003–2006. European Commission. 2004; Internal Market Strategy Priorities 2003–2006. L. 2004; Single market governance report 2011. L. 2012.

⁷² Индикаторное табло ЕВР. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm.

ца 2004 г. дефицит сокращён более чем в 3 раза). Вместе с тем, государства не спешат внедрять директивы, которые считают не отвечающими их интересам; количество таких директив ежегодно достигает половины. В среднем национальные парламенты проводят имплементацию на 9 месяцев дольше, чем того требуют условия вступления в силу директив. По двум десяткам директив задержки с принятием правовых норм на национальном уровне превышают несколько лет. В итоге 5% норм ЕВР работают не в полную силу, так как либо одно, либо несколько государств их не перенесли в своё право; по остальным бывают случаи некорректного исполнения.

С 1989 г. ЕК на регулярной основе контролирует слияния и поглощения компаний, планы господдержки (действует разрешительный порядок), а с 2000 г. собирает соответствующие отчёты.

Специализированные Европейские агентства ответственны за сбор информации и разработку отраслевых технологий регулирования (таких агентств уже создано более двух десятков, например, Европейское экологическое агентство); контролируемые сети национальных регуляторов созданы в электроэнергетике, газовой промышленности, телекоммуникациях, сферах госзакупок, защиты прав потребителей и персональных данных.

ГЛАВА 5. ГАРМОНИЗАЦИЯ И СТАНДАРТИЗАЦИЯ

Институты Сообщества довольно долго не могли выработать стратегию гармонизации. По сценарию полной гармонизации всякий товар должен быть произведён по единым стандартам; несоответствие означало бы запрет на продажу этого товара на всей территории Сообщества. При минимальной гармонизации продукция, соответствующая единым стандартам, могла быть допущена к продаже на всём пространстве Сообщества, а продукция, произведённая по национальным стандартам – только в пределах страны происхождения. Для малых и средних предприятий, которые работают на рынок своей страны, последний сценарий был предпочтителен, так как полная гармонизация

требовала от них приобщения к единым стандартам без всякой компенсации. В конечном счёте, был принят третий вариант: обязательная гармонизация стандартов и норм распространена на сферы здравоохранения, безопасности, защиты окружающей среды и защиты потребителей; в остальных сферах сохранены национальные нормы; государства не утратили также право применять более строгие торговые нормы и производственные стандарты; соответствие европейским стандартам стало дополнительным гарантом пропуски продукции в любую точку ЕС.

Экономическая конъюнктура 1970–1980-х гг. не способствовала гармонизации. Переговоры по выработке европейских стандартов шли очень долго. Например, пятнадцать лет было потрачено на соглашение по минеральной воде, восемь – по стеклоочистителям ветровых стёкол. Страны видели в гармонизации угрозу сокращения богатства выбора, исчезновения многих уникальных товаров, утраты национальной идентичности. Для Норвегии вероятность превратиться в безликого производителя массовых товаров стала одной из причин отрицательного результата референдума по вступлению в ЕС.

Конфликты, возникшие на почве скрытого протекционизма внутри группировки, получили широкое освещение в литературе. Яркий пример из прошлого – дело о пиве. Известно, что в Германии столетиями существовал стандарт изготовления пива из четырёх компонентов – хмеля, дрожжей, солода и воды. Этот стандарт мог бы стать прекрасным ограничителем импорта. Идею Комиссии принять единый пивной стандарт в Германии восприняли как оскорбление её обычаев и угрозу снижения нормы прибыли в этом секторе национальной экономики. Яростные выступления немцев против внедрения единого стандарта, бойкот импортного пива крупнейшими немецкими супермаркетами, вызвали возмущение Франции и Нидерландов. Дошло до расследования в Суде ЕС. В конце концов, единый стандарт был принят. Вместе с ним в торговую практику вошло правило прописывать на таре все ингредиенты в составе продукта, в том числе добавки, консерванты, побочные компоненты.

Тогдашний председатель Комиссии ЕС Ф.-К. Мальфатти был менее активен, чем его предшественник В. Хальштейн (бла-

годаря усилиям которого ЕЭС обрёл общий бюджет, а ЕП – бюджетные полномочия). К 1977 г. Мальфатти практически заморозил гармонизацию, ликвидировав созданный в 1967 г. Директорат по управлению внутренним рынком и гармонизации. Гармонизация стала побочным продуктом деятельности других Директоратов и была бы обречена на провал, если бы Суд ЕС не развивал постоянно прецедентное право.

В 1985 г. Ж. Делор начал стратегию, которая возродила гармонизацию. Стратегия была изложена в сообщении ЕК «Техническая гармонизация и стандартизация: новый подход» и заключалась в разграничении технических и политических аспектов. Технические аспекты больше не включали в директивы и, соответственно, в компетенцию институтов ЕС (за исключением секторов, куда законодательство ЕС успело довольно глубоко проникнуть до 1985 г.: пищевая, химическая промышленность, фармацевтика, автомобилестроение). К решению технических задач были привлечены новые игроки: структуры бизнеса, ассоциации производителей и потребителей.

Разработку общеевропейских технических стандартов доверили трём региональным организациям (в соответствии с Директивой 98/34/СЕ): ей занялись Европейский комитет по стандартизации – *CEN*, учреждённый в 1961 г., Европейский комитет по стандартизации в сфере электротехники – *CENELEC*, созданный в 1972 г. (секретариаты этих комитетов расположены в Бельгии, в Брюсселе), и Европейский институт стандартов в сфере электросвязи – *ETSI*, создан в 1988 г. (секретариат расположен во Франции, в Софии Антиполис).

Внедрение нового подхода и прояснение роли европейских организаций технической стандартизации содействовало развороту многих европейских компаний от локализации к регионализации и глобализации. Сегодня эта задача заключается в том, чтобы сократить множество несовместимых стандартов, создать каркас гармонизации национальных технических стандартов на региональном уровне. Компании-разработчики используют предоставляемую площадку, чтобы влиять на стандартизацию. К примеру, на площадке *ETSI* был разработан европейский стандарт *GSM* – удобная для большинства операторов мобильной

связи частота и кодировка сигнала, на которую в итоге перешли все операторы. Европейские организации существуют за счёт финансовых взносов национальных организаций (размер взноса зависит от статуса члена). Интерес к членству проявили государства-соседи. Турция стала полноправным членом *CEN* и *CENELEC*, Россия получила статус аффилированного члена. Статус ассоциированных членов *CEN* предоставлен Европейской конфедерации профсоюзов, Европейской федерации строительной промышленности, Европейской ассоциации производителей медицинских приборов, Европейской химической ассоциации, Европейской организации по стандартизации ремёсел, малых и средних торговых предприятий, Европейской ассоциации по координации участия потребителей в стандартизации.

Руководящий орган *CEN* и *CENELEC* – Генеральная ассамблея. В ней представлены по одному делегаты от действительных членов. Функция Ассамблеи состоит в том, чтобы вовлечь национальные организации в решение стратегических вопросов гармонизации. Решения принимают простым большинством по принципу 1 член – 1 голос. Президент, избираемый сроком на 2-3 года, имеет право решающего голоса в случае неявного большинства. Аффилированным и ассоциированным членам разрешено наблюдать за её работой без права голоса. Работу Ассамблеи дополняют специальные форумы по исследованию новых проблем.

Непосредственно разрабатывают европейские стандарты примерно 2000 технических комитетов. Национальные органы стандартизации назначают в эти комитеты до 3 делегатов, обычно представляющих профсоюзные, потребительские и торговые ассоциации. Решения принимают консенсусом после конструктивной и корректной дискуссии. В *ETSI* процедура голосования более гибкая, нежели в *CEN* и *CENELEC*: 70% голосов достаточно для принятия проекта единого стандарта. Мнение несогласных участников рассматривают с особой тщательностью. Длительное блокирование процесса, в котором заинтересовано большинство, ведёт к передаче обсуждения в другой комитет.

Договорённость технического комитета по проекту европейского стандарта не гарантирует его утверждения. Проект в течение

ние 6 месяцев ждёт своего одобрения со стороны национальных органов стандартизации, и в конечном итоге его могут заблокировать 3 национальных органа стандартизации. Таким образом, исключена вероятность насаждения европейских стандартов, если государства к ним не готовы.

В зависимости от степени сходства мнений могут быть приняты европейские стандарты (*EN*), согласованные документы (*HD*) и европейские предстандарты (*ENV*). Европейские стандарты обязательны для применения на уровне государств-членов ЕС и заменяют национальные стандарты. Согласованные документы служат устранению противоречий с национальными стандартами. Предприятия могут сохранять ориентацию на национальный стандарт, если он не выходит за рамки согласованного общеевропейского и эквивалентен ему по техническому содержанию. В областях, где происходят быстрые технические изменения, используют европейские предстандарты.

Несмотря на доказанную пользу европейской технической стандартизации, она вызывает много споров. Данный тезис раскрывает, в частности, американская исследовательница Мишель Эган⁷³. Она указывает, что национальные органы стандартизации вынуждены бездействовать, утратили право на решения, которые могли бы нанести ущерб наднациональным процессам. Другая проблема – рост расходов на предпринимательском уровне. Предприятия продолжают выделять значительные суммы национальным органам стандартизации, одновременно вынуждены сотрудничать с торговыми, потребительскими и профсоюзными ассоциациями, профессиональными журналами, участвовать в специализированных форумах, содержать подразделения, ответственные за стандартизацию.

Ряд экспертов предполагает, что техническое регулирование тормозит высокотехнологичную экономику. Согласования могут свести на нет ноу-хау, но критики не правы. Задача наднационального регулирования заключается не в том, чтобы принести монопольную прибыль кому-то из разработчиков, а в том, чтобы принести выигрыш всему рынку, создав предсказу-

⁷³ Egan M. Constructing a European Market. Standards, Regulation, and Governance. N.Y.: Oxford University Press. 2001. 365 p.

емую безопасную для потребителей среду и совместив производственные процессы.

Комиссия в процессе гармонизации занялась политико-идеологическими аспектами, принципиальными для формирования европейской модели рынка. Её зона ответственности – выработать обязательные требования к продукции и производству в части охраны здоровья, безопасности, защиты прав труда, потребителей и окружающей среды в государствах-членах (например, методы производства и торговли в той или иной сфере, определение некоторых сложных товаров, критерии безопасности и риска, мера ответственности предприятий, механизмы защиты от пиратства или нечестной эксплуатации авторского права). Результатом её нормотворчества стала формулировка 20 директив. На сегодняшний день почти все они уже успели претерпеть несколько редакций⁷⁴. В директивах определены цели регулирования того или иного сегмента экономики и минимум необходимых действий для достижения этих целей; действия же прописаны так, чтобы не тормозить технологический прогресс.

Проиллюстрируем содержание директив Нового подхода на примере директивы об игрушках.

Первую редакцию директивы (88/378/ЕЕС) Совет принял в 1988 г. В ней было дано определение игрушки как любого продукта или материала, произведённого с целью игры детьми в возрасте до 14 лет. Из понятия игрушки был исключён ряд продуктов, представляющих потенциальную опасность для детей и предназначенных для использования под наблюдением взрослых, например, рождественские, коллекционные и представляющие культурную ценность игрушки, спортивное, водное и предназначенное для детских площадок оборудование, видеоигры, пазлы, фейерверки, наборы со стрелами. В разделе об основных требованиях к безопасности отмечены риски, связанные с дизайном, сборкой, радиоактивностью, огнеопасностью, физическими, химическими, механическими и электрическими свойствами игрушек и поведением детей. Определено также,

⁷⁴ Гармонизированные стандарты и директивы Нового подхода URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/harmonised-standards/index_en.htm.

что для удобства потребителей все допущенные к продаже и бесплатному распространению игрушки должны быть маркированы специальным символом *CE*.

Вступление в силу Директивы сопровождали жалобы и нарушения со стороны компаний, поскольку им было тяжело соответствовать новым нормам. В нарушениях обвинили одну британскую компанию; хотя не произошло ни одного инцидента, она выплатила значительный штраф и отозвала из продажи большую партию игрушек.

Спустя 20 лет в новой редакции директивы 2009/48/СЕ положения о безопасности игрушек, допускаемых к продаже на пространстве ЕВР, были усилены, а именно: учтён элемент непредсказуемости в детском поведении; более чётко обозначены риски, связанные с механическими свойствами игрушек (такие как вероятность нанесения травмы, проглатывания или попадания игрушки в дыхательные пути); обновлены требования к электрическим свойствам, воспламеняемости, определены гигиенические требования к игрушкам, которые продают вместе с едой. Пересмотрены требования к химическим свойствам игрушек. Они были приведены в соответствие с положениями Регламента *REACH* о регистрации, оценке, санкционировании и ограничении химических веществ и Регламента *RAMS* о сертификации и надзоре за рынком (о них подробнее ниже). Повышены требования к упаковке и инструкции по эксплуатации, расширен список контрольных полномочий государств-членов.

Директивы «нового подхода», в том числе рассмотренная Директива об игрушках, предоставляют производителям право выбрать один из двух способов оценки качества своей продукции: либо сертификация на соответствие европейским стандартам, либо оценка соответствия собственных стандартов компании всем перечисленным в директиве требованиям. Такую оценку проводят примерно 1800 агентств со специальными полномочиями.

После оценки производитель получает право маркировать свою продукцию значком «*CE*» (маркой соответствия, от французского *Conformité Européenne* – европейское соответствие). Значок – своеобразный пропуск в любую точку ЕВР для произ-

водителя. Наличие на продукции марки соответствия значит, во-первых, что продукция отвечает требованиям безопасности и качества, закрепленным в директивах по гармонизации, во-вторых, что она прошла проверку на соответствие нормам ЕС для данного вида товаров, в третьих, что производитель, либо импортёр из третьих стран, выступают гарантом соответствия. Как правило, на товаре указывают также условия, при которых эти лица не несут ответственность за качество товара, например, повреждение упаковки или истечение срока годности.

Правила присвоения и последующего использования маркировки *СЕ* прописаны в решении Совета от 22 июня 1993 г. Следуя им, товар проходит многоступенчатую проверку, нередко охватывающую фазы проектирования и производства. В зависимости от степени потенциальной опасности товара для потребления предусмотрена та или иная процедура проверки. Процедура *A* наименее обременительна. Она требует от производителя/импортёра всего лишь письменную декларацию о том, что товар соответствует требованиям применяемых к нему директив, и о том, что контролирующим органам обеспечен свободный доступ к технической документации, в которой изготовитель приводит доказательства этого соответствия. Процедура *B* дополнительно предусматривает подключение одной из Европейских лабораторий к проверке образца продукции на соответствие его представленной технической документации. После проверки производитель получает сертификат, в котором указаны название продукта, адрес производителя, результат проверки и срок действия сертификата. Процедура *C* требует от производителя гарантий безопасности производственного процесса. В этом случае проверяющая организация инспектирует места производства и хранения продукта. В зависимости от сложности товара могут быть назначены проверки либо партий, либо каждого экземпляра продукции, либо мест производства и хранения, причём без предупреждения. И так далее вплоть до процедуры *H*, включающей проверки всех единиц товара, технологии производства, дизайна.

Знак *СЕ* в быту отождествляют с гарантией качества, что не совсем верно, хотя и близко к истине. *СЕ* – знак того, что товар

прошёл экспертизу на наличие свойств, указанных в директиве.

Для того чтобы уберечь рынок от мошенников или от товаров, несоответствующих опытным образам, учреждена процедура надзора. Общие принципы аккредитации органов по оценке качества, надлежащего использования маркировки, а также надзора за рынком были изложены в Регламенте 765/2008 (RAMS) «Требования к аккредитации и надзору за рынком». Согласно этой норме, ответственность за своевременное изъятие с рынка недоброкачественной продукции лежит именно на государствах-членах. Власти обладают правом использовать все средства, в том числе скрытое наблюдение за рынком, чтобы исключить присутствие на нём товаров, не соответствующих требованиям директив. Европейские организации осуществляют вспомогательные функции: информирование, наблюдение, регистрацию.

Если продукция нанесла серьёзный ущерб потребителям где-либо на пространстве ЕВР, то национальные власти пострадавшей страны обязаны сообщить в ЕК об имевших место инцидентах. Далее информацию об угрозе распространяют через специальные системы моментального оповещения: в 1979 г. организована Система быстрого оповещения для рынка пищевых продуктов и кормов *RASFF*, с 1984 г. – аналог для рынка непищевой продукции *RAPEX*. Объективности ради надо сказать, что около половины опасной продукции производят сами государства-члены ЕС⁷⁵.

Ещё одна организация – Европейское химическое агентство – учреждена в 2006 г. Регламентом 1907/2006(ЕС) *REACH* о регистрации, оценке и юридическом оформлении химических веществ. Она контролирует передвижения химических веществ по пространству ЕВР. Поводом принять закон послужил тот факт, что опасность известных старых химических веществ (зарегистрированных до 1981 г.) не была оценена, тогда как новые вещества были подвержены затратной процедуре оценки риска. Старым веществам чрезмерно доверяли на основании широкого их

⁷⁵ RASFF – Food and Feed Safety Alerts. URL: https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en. Rapid Alert System. Weekly Reports. URL: https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts.

потребления, и отсутствовали стимулы для создания химикатов с меньшим уровнем риска.

Как пишут исследователи Европейского центра политических исследований, подготовка регламента вызвала общемировую обеспокоенность, причём даже не столько со стороны компаний-изобретателей химикатов, сколько со стороны производителей товаров (мебели, компьютеров, керамики, нефтепродуктов, автомобилей, текстиля, бумаги, морских судов, бытовой техники, строительных материалов, косметики)⁷⁶. Тяжёлый ход обсуждения уже позади. Сегодня *REACH* создаёт систему контроля рисков, связанных с химическими веществами, произведённых или используемых на пространстве ЕВР в количестве более 1 тонны в год. Предусмотрена последовательная регистрация: сначала её проходят наиболее распространённые вещества, потом вплоть до конца 2018 г. – редко используемые. Предприниматели представляют в Европейское химическое агентство тестовые отчёты, готовят оценку ожидаемого уровня воздействия химиката на человека и окружающую среду, тем самым беря на себя и на химическую отрасль ответственность за риск, который содержит данный химикат. Агентство в сотрудничестве с ЕК и государствами-членами производит регистрацию веществ. Таким образом, в течение 11 лет с 2007 по 2018 гг. предусмотрен сбор и распространение информации о рисках. Этот порядок не означает закрытия ЕВР для опасных веществ, но предусматривает обязанность соблюдать особый режим использования.

Подведём промежуточный итог. Цель политики гармонизации – повысить качество товаров на рынке без ущерба для показателей торговли и конкуренции. В достижении цели задействованы четыре группы акторов. В первой группе – производители, которые обязаны декларировать, что выпущенный в обращение товар хорош, тем самым, кстати, объявляя себя ответственными за качество. Во второй группе – сертификационные лаборатории, которые проверяют опытные образцы товара на соответствие стандартам качества. Третий актор – государственные инспекции, обязанные присутствовать на рынке, проверять со-

⁷⁶ Gubbels-van Hal I., Pelkmans J. Is REACH going well? CEPS Policy Brief. CEPS. Brussels. 2009. № 198.

ответствие товара заявленным характеристикам и изымать недоброкачественную продукцию. Четвёртую группу формируют специализированные организации ЕС: по стандартизации, по регистрации химических компонентов и по оповещению об опасной продукции. Надо сказать, что система весьма сложна в организации, но тем самым она эффективна для потребителей, поскольку ответственность возложена сразу на множество акторов разного уровня. Это сводит практически к нулю случаи, в которых потребитель выходит один на один с производителем некачественного товара и поставлен перед необходимостью защищать свои права в судебном порядке. В этом удобстве для потребителя состоит суть весьма затратной для предпринимателей и государств политики регулирования рынка. Другой важный элемент выгоды системы – её содействие реализации фундаментальных целей ЕС, в том числе охраны здоровья и окружающей среды. Система, основанная на оценке и регистрации, а не на запретах, не наносит прямого вреда отраслям и производствам, поощряет конкуренцию стандартов.

Выгода, о которой мы говорим, не представляет собой выгоду в полном смысле – это возможность или шанс на выгоду. Приводит ли эта система к выгоде (развитию инноваций, охране среды и здоровья, защите от опасной продукции) де факто, сказать однозначно нельзя.

Исследователь Де Витте указывает на растущую роль нерыночных ценностей в законодательстве ЕС⁷⁷, регулирующем ЕВР. С. Хикс тоже замечает, что часть Генеральных директоратов ЕК прочно связана с транснациональными бизнес-интересами, другая испытывает давление профсоюзов и групп интересов, стоящих на защите окружающей среды и прав потребителей⁷⁸. По всей видимости, стремление Евросоюза защищать культурное многообразие посредством свобод единого рынка и взаимного признания национальных стандартов, равновелики его стремлениям защищать провозглашённые фундаментальные права граждан и нерыночные ценности посредством гармонизации. Се-

⁷⁷ De Witte B. Non-market values in internal market legislations. *Regulating the Internal Market*. Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing. 2006. P. 80.

⁷⁸ Hix S. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Macmillan. 1999. P. 239.

годня это равновесие говорит о равенстве сил различных групп интересов, влияющих на процесс принятия решений в ЕС. По этой же причине, на наш взгляд, примерно равновелики количественные оценки торговых потоков, подчинённых принципу взаимного признания и принципу гармонизации.

Тем не менее, равновесие это весьма зыбко. Под влиянием трансатлантических торговых переговоров, многие аналитики стали утверждать, что единый рынок Евросоюза мог бы не менее эффективно функционировать без гармонизации при наличии подлинной свободы передвижения. Однако национальные торговые правила, действующие внутри ЕС, создают значительные препятствия на пути товаров и услуг. Попытки же гармонизировать торговые правила часто неудачны.

Так, экспертное сообщество неоднозначно оценило Директиву 89/552/ЕЕС (*TWF* Директива или Телевидение без границ). Этот закон включал две разнонаправленные цели: с одной стороны, цель защищать от недобросовестной рекламы и предотвращать национальную и религиозную рознь, с другой – облегчать трансграничное передвижение вещательных услуг и развитие видеоиндустрии в странах ЕС. Директиву раскритиковали по всем статьям: за повышенные требования к национальному телевидению, ведущие к утрате самобытности и размыванию культурных особенностей; за регулирование рекламных лимитов (категорически против выступила Ассоциация коммерческого телевидения); за вмешательство наднационального уровня власти (которое, в частности, не помогло защитить шведские строгие законы, ограничивающие рекламу в детских передачах, а было использовано для защиты свободы передвижения рекламных услуг). Как отмечает исследователь Р.К. Смит, Директива создала негатив во взаимодействии между национальными государствами и ЕК⁷⁹. Германия даже обратилась к Суду ЕС и выиграла процесс⁸⁰.

Под воздействием критики, чувствуя острую заинтересованность государств в борьбе за влияние в сферах, связанных с

⁷⁹ Smith R.C. European Community media regulation in a converging environment. *Regulating the Internal Market*. Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing, 2006. P. 109-121.

⁸⁰ Case C 361/88. *Commission v Germany*. ECR. 1991. P. 2567.

фундаментальными правами и свободами (слова, самовыражения, культурной самобытности), ЕК с началом 2000-х гг. смягчила подход к регулированию. В Белой книге 2001 г.⁸¹, посвящённой эффективности управления ЕВР, ЕК отметила необходимость учитывать национальные системы регулирования, потенциал саморегулирования, осознанное предпочтение потребителями тех или иных товаров и услуг.

Всё же и этот подход критикуют. Ограниченная гармонизация во имя сохранения культурного многообразия и либерального имиджа ЕС может быть проблемой в случаях, когда ряд государств-членов, используя возможности единого рынка, снижают планку морально-нравственных норм ЕС и деформируют систему его ценностей. Евросоюз подвергает себя критике за то, что поддерживая многообразие и свободу регулирующих режимов, он не готов принимать однозначные решения, когда речь идёт о государственной поддержке однополых браков в Испании, Португалии, Франции и Великобритании, политике Нидерландов по легализации наркотиков и проституции, борьбе правительства Ирландии с абортами и т.п. Эту тему мы более широко рассмотрим в главе о свободе передвижения услуг и людей.

В целом же нельзя не признать, что несмотря на все сложности процедур выхода на пространство ЕВР, благодаря «новому подходу» и совместной деятельности национальных и органов по стандартизации в Евросоюзе был создан эффективный механизм уничтожения барьеров внутри ЕВР.

Общеввропейская стандартизация и нормотворчество в ЕС оказывают огромное воздействие на внешний мир. Компании, расположенные за пределами ЕС, применяют технические стандарты и правовые нормы ЕС, иначе допуск на пространство единого рынка практически невозможен. Известный российский учёный, академик РАН И.Д. Иванов (1934–2012), в 2001 г. писал: «Учитывая существенные различия в технических стандартах и сертификационных требованиях между Россией и ЕС, именно это и сейчас, и на перспективу грозит превратиться в главный барьер на пути российского промышленного и продовольственного экспорта в Сообщества, равно как и в скрытое

⁸¹ White Paper on European Governance. COM (2001) 428 final.

орудие его дискриминации⁸².

И действительно, для доступа на пространство ЕВР необходимы дополнительные затраты. Лишь 40% стандартов ЕС соответствуют международным, хотя их доля постоянно растёт. В электротехнической области 70% евростандартов идентичны стандартам международной электротехнической комиссии и ещё 5% созданы на их основе⁸³, что не много. Затраты можно окупить после доступа на платёжеспособный рынок ЕС. Резонно и то, что установленные правила влекут за собой аналогичные затраты предприятий государств-членов, снижая тем самым конкурентоспособность экономики ЕС, делая её тяжеловесной, неспособной на быстрые изменения. Потребители же в ЕС нередко платят за недоиспользуемые в товарах функции. Однако политика высоких и затратных стандартов в ряде случаев даёт конкурентные преимущества ЕС. Надёжные, безопасные, энергосберегающие и экологически чистые товары отвечают запросам богатых европейцев. Еврокомиссия в одном из своих последних отчётов привела такой довод: благодаря использованию в быту товаров, отвечающих стандартам энергопотребления, в 2020 г. граждане ЕС будут экономить до 14% электроэнергии (что эквивалентно выработке двадцати АЭС)⁸⁴.

Одни экономические акторы считают уровень стандартизации ЕС дополнительным и лишним, отвлекающим ресурсы от международной стандартизации, другие же безоговорочно ей подчинены ради участия в производственных цепочках. Поддержка стандартизации ЕС со стороны США минимальна; она ограничена обменом информацией с Американским институтом стандартизации (*ANSI*). В ряде секторов к стандартам испытывают взаимное доверие.

⁸² Иванов И.Д. Европейский Союз: структура, политика, взаимоотношения с Россией. М.: Научная книга. 2001. С. 35.

⁸³ Ilzkovitz F., Dierx A., Kovacs V., Sousa N. Steps Towards a Deeper Economic Integration: The Internal Market in the 21st Century. European Economy. Economic Paper № 271. Brussels: European Commission. 2007. P. 60. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication784_en.pdf.

⁸⁴ 20 years of the European Single Market. Together for new growth. Main achievements. L. 2012. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/20years/achievements-print_en.pdf.

ГЛАВА 6. ОТРАСЛЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ ЕС

Скрытые барьеры на пути движения товаров, услуг, капиталов и лиц, а также нарушения правил конкуренции далеко не всегда вызваны нечестной практикой ведения бизнеса или различиями в стандартах и торговых правилах, но часто – усилением регулирующей роли государств-членов и несогласованностью их экономических курсов.

Общая экономическая политика смогла примирить противоположности: в саму её суть было заложено увязывание подчас противоречащих друг другу целей, таких как открытие рынков и их безопасность, развитие торговли между государствами и предотвращение потрясений в их экономике, усиление конкуренции внутри группировки и повышение конкурентоспособности Союза в целом, экономическая эффективность и социальная справедливость.

Под управление Сообщества был поставлен широкий набор хозяйственных и общественных отношений: сначала торговля, сельское хозяйство, конкуренция. Позже частью внутреннего рынка стали транспорт и энергетика, а также неразрывно связанные с экономикой сферы общественных отношений – региональное развитие, охрана окружающей среды, наука и образование, социальная сфера.

Воспользуемся определением известного специалиста в области европейского права С.Ю. Кашкина: сферы общей политики ЕС – это такие сферы общественной жизни, в отношении которых Сообщество уполномочено осуществлять целенаправленный комплекс мер регулятивного и управленческого характера⁸⁵.

Поскольку ЕВР основан на либеральных принципах, *Общая сельскохозяйственная политика* (до недавнего времени нацеленная на продовольственную безопасность и благополучие меньшинства, занятого в аграрной сфере, а потому использовавшая дирижистские методы) после ряда реформ заняла своё ме-

⁸⁵ Право Европейского союза: Учебник для вузов. Под ред. Кашкина С.Ю. М. Юрист, 2002. С. 164.

сто на этом рынке. Она традиционно носит протекционистский характер по отношению к третьим странам. *Транспортная политика* также сочетает инструменты либерализма и регулирования. Либерализация ускоряет внедрение в отрасль технологических новаций и сокращение стоимости транспортных услуг. Регулирование же необходимо, чтобы снизить риски, связанные с конкуренцией и перераспределением долей отдельных стран и компаний (в том числе рисков исчезновения государственных перевозок). *Единая торговая (внешнеэкономическая) политика* ЕС содержит ряд совершенно конкретных и жёстких положений по контролю свобод (внешние торговые тарифы, внешние и внутренние антидемпинговые, компенсационные, постоянные и временные меры защиты).

В перечисленных сферах Евросоюз позиционирует и проявляет себя защитником интересов гражданского общества, постоянно повышающим планку жизненных стандартов, новатором регулирования. Решения жёстко регламентируют деятельность государств-членов и экономических субъектов, в том числе из третьих стран, на пространстве ЕВР. Довольно часто побочным продуктом этого новаторского регулирования становится защита ЕВР от внешних конкурентов.

Объём исследования не позволяет подробно излагать содержание всех сфер общей политики. Уделим немного внимания торговой политике в той части, которая затрагивает ЕВР, а затем – политике в области конкуренции.

Одно из положений единой торговой политики предусматривает, что по отношению к товарам, импортируемым в Союз в таких значительных количествах или на таких условиях, которые могут нанести серьёзный ущерб внутренним производителям, ЕК может применить меры в целях защиты интересов Союза. Эти меры носят протекционистский характер (квоты и запреты) и могут действовать достаточно длительное время – до 4 лет, в течение которых производители Союза успевают приспособиться к внешней конкуренции. Оберегая себя от обвинений в протекционизме, ЕС параллельно с введением ограничений снижает пошлины в другом сегменте ЕВР – там, где не ожидается повышенной конкуренции.

Если же соблюдены все требования на внешней границе, ни одно государство ЕС не может препятствовать дальнейшему передвижению продукции из третьих стран внутри ЕВР. Ст. 29 ДФЕС содержит следующее пояснение: товары, ввезённые с территории третьих стран, признаны в свободном обращении на пространстве ЕВР и приравнены к товарам, происходящим из государств-членов, если были соблюдены так называемые импортные формальности, то есть удержан общий таможенный тариф, пройдена проверка сопровождающей документации на соответствие нормам единого рынка, ветеринарная проверка и т.д.

Статью можно проиллюстрировать толкованием по делу *Donckerwolcke*⁸⁶ о тканях из Ливана и Сирии, которые претерпели все таможенные процедуры в Бельгии, а затем были перевезены для перепродажи во Францию. Требования Франции об указании страны-происхождения и наличия лицензии на импорт Суд ЕС истолковал как чрезмерные и противоречащие Договору и принципу создания новых торговых потоков.

Государствам-членам запрещено в одностороннем порядке вводить любые налоги или сборы, поскольку ЕС расценивает их как эквивалентные пошлинам. По этой же причине переговоры по тарифам в рамках ВТО ведёт ЕС, а не государства-члены.

Ещё одно условие, на которое следует обратить внимание – это правило Таможенного кодекса ЕС об определении страны происхождения для правильного взимания пошлины либо освобождения от неё. Трудность заключается в том, что современные товары проходят разные производственные стадии на территории нескольких государств (чтобы снизить себестоимость). Согласно правилу, товар признан происходящим из той страны, где он претерпел последнюю существенную трансформацию.

Суд ЕС, в свою очередь, многократно конкретизировал это правило в своих решениях. Так, толкование того, что следует считать существенной трансформацией, дано в деле *Übersee-handel*⁸⁷. В решении отмечено, что это операция, в результате

⁸⁶ Case 41–76. *Suzanne Criel, née Donckerwolcke and Henri Schou v Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille and Director General of Customs*. ECR. 1976. P. 1921.

⁸⁷ Case 49–76. *Gesellschaft für Überseehandel mbH v Handelskammer Hamburg*. ECR. 1977. P. 41.

которой товар получил свои свойства и состав. Происхождение казеина было определено по той стране, из которой он был завезён, но не из Германии, где его измельчили, рассортировали и упаковали. Таким образом, изменение консистенции продукта, его презентация, обвалка, обрезка (отделение сухожилий от мяса), разделка на части и тому подобное не составляют существенное качественное изменение сырья.

В деле *Brother Industries*⁸⁸ рассмотрено происхождение электронных пишущих машинок, детали которых были изготовлены в Японии, но собраны в Тайване. Формулируя решение, Суд провёл различие между простой операцией по сборке и другими сборочными операциями, и заявил, что операции простой сборки не требуют особой квалификации персонала и специального заводского оборудования, и, соответственно, не определяют происхождение товара. При незначительном повышении коммерческой цены конечного продукта на заводской стадии, происхождение товара не следует определять по стране сборки (увеличение цены на 10% было принято недостаточным). И наоборот, экономическое основание – высокая добавленная стоимость – превращает товар в отечественный и даёт основание производителю даже чуть снизить стоимость товара за счёт освобождения от пошлины.

Теперь подробнее о *конкурентной политике*⁸⁹. Разработка правил конкуренции (наравне с четырьмя свободами) отнесена к исключительной компетенции ЕС в той степени, в какой необходимо для функционирования ЕВР.

Как было отмечено, честная конкуренция мобилизует экономику и представляет собой более эффективный инструмент развития, нежели протекционизм или государственная поддержка депрессивных компаний. Институты Евросоюза не подвергают ревизии этот тезис даже в кризисные периоды. По идее, блага ЕВР и его свободы необходимо защищать от последствий не-

⁸⁸ Case 250/85. *Brother Industries Ltd v Council of the European Communities*. ECR. 1988. P. 5683.

⁸⁹ Более подробно: Кондратьева Н.Б. Конкурентная политика. Европейская интеграция. МГИМО (У) МИД, Институт Европы РАН. Уч. пособие. 2-е издание, исправленное и дополненное. Под ред. Бутриной О.В. (отв. ред.), Кавешникова Н.Ю. М.: Изд-во «Аспект пресс». 2016. С. 290-303.

добросовестной, несправедливой конкуренции. Ещё в 1957 г. в преамбуле Договора о ЕЭС государства-члены записали, что устранение разделяющих Европу барьеров требует согласованных действий, призванных гарантировать честную конкуренцию.

Контрольные функции возложены на специальный Директорат Еврокомиссии «Конкуренция». Он состоит из 9 дирекций, отвечающих за отдельные виды деятельности. В штате Директората работает около 800 сотрудников (немного), поэтому он принимает решения только по крупнейшим нарушениям, оставляя большую часть работы национальным антимонопольным органам. В поле зрения находятся как предприятия, разделяющие или монополизированные рынки, так и государства, субсидирующие неэффективный бизнес или покровительствующие госпредприятиям и естественным монополиям. В методике превагируют не запреты, а контроль.

За неконкурентное поведение компания может оштрафовать. Нередки санкции в сотни миллионов евро. Регламент 1/2003 гласит, что штраф должен быть достаточно высоким, чтобы купировать попытки получить выгоду нечестным путём. В зависимости от степени тяжести нарушения штраф эквивалентен 15-30% стоимости продаж компании, связанных с нарушением. Фирмы-рецидивисты платят в двойном размере. При расчётах принимают во внимание и другие отягчающие обстоятельства. Так, штраф за сокрытие документов и уклонение сотрудников от дачи показаний может достигать до 5% ежедневного объёма продаж. Максимальная сумма штрафа не может превышать 10% объёма продаж за год, предшествовавший нарушению. Миссия ЕК – не разорить, но наказать за нечестное поведение.

Компании применяют изощренные способы маскировки нечестного поведения, так что разоблачить их подчас можно только с помощью материально заинтересованных информаторов. Порядок такого взаимодействия был закреплён в 1996 г. нормой о так называемом иммунитете к штрафам, а именно: компанию-участницу картельного сговора могут полностью освободить от санкций, если она предоставит в распоряжение ЕК факты, проливающие свет на деятельность картеля. В случаях, когда ЕК уже начала расследование, она может стимулировать компа-

нию-нарушительницу пойти на сделку со следствием, взамен предоставив скидку на величину предполагаемого штрафа. Данный механизм многократно доказывал свою эффективность.

Рекордная сумма санкций была назначена в 2013 г.: Комиссия оштрафовала крупнейшие банки *Barclays*, *Deutsche Bank*, *RBS*, *Société générale*, *UBS*, *Citigroup*, *JPMorgan* и *RP Martin* за два картельных сговора с целью манипулировать ставками *Euribor* и *Libor*. Комиссии удалось доказать факт сговора за период с 2005 по 2008 гг. *Deutsche Bank* выплатил наибольший штраф – 725 млн евро за участие в обоих картелях. Общая же сумма штрафных санкций в рамках расследования составила 1,8 млрд евро. Она была бы значительно больше, но *Deutsche Bank*, *RBS* и *Société general* пошли на сделку со следствием, чтобы уменьшить размер персонального штрафа; *Barclays* и *UBS* были освобождены от санкций полностью, поскольку именно от них поступила начальная информация о сговорах (в том числе штрафа в размере 2,5 млрд евро избежал главный фигурант дела – швейцарский *UBS*).

В целом за год Еврокомиссия завершает примерно по 8-10 расследований картельных сговоров, охватывающих порядка 40-70 компаний на общую сумму до 3 млрд евро. Как правило, в половине расследований Комиссия прибегает к помощи информаторов. Полученные средства поступают в общий бюджет ЕС. Важно то, что на эту же величину может быть уменьшен вклад государств-членов в общий бюджет. Таким образом, через сохранение денег в национальном бюджете и возможность их использовать на благо общества, ЕК выдаёт своеобразную компенсацию по фактам нечестной деловой игры.

Слияния, поглощения, другие производственные альянсы фирм признаны допустимой альтернативой картелям в случаях, если их результатом становится передача инноваций, внедрение передовых технологий и стандартов, упразднение параллельных маркетинговых и представительских издержек, защита интеллектуальной и коммерческой собственности, высвобождение средств на совершенствование производства, укрепление положения предприятий ЕС на глобальном рынке. Особенно желательны альянсы компаний из разных стран ЕС, так как они

способствуют объединению их хозяйств.

Вместе с тем Комиссию настораживает практика, в которой слияние или поглощение позволяет достичь доминирующего положения, несущего риск ограничения конкуренции, поэтому планы альянсов крупных предприятий должны быть предварительно переданы в ЕК. Ежегодно она рассматривает более 300 запросов компаний на одобрение слияний и примерно в 10% проектов альянсов вносит свои требования. За период с 2005 по 2014 гг. было отменено только 5 слияний.

Государственные предприятия, предоставляющие услуги общего экономического значения (электро-, водо- и газоснабжение, теле- и радиовещание, почта, транспорт, телефон, уничтожение отходов и др.) как на некоммерческой основе, так и на основе получения прибыли, подчинены нормам ЕВР (в том числе нормам конкуренции) в той степени, в какой применение этих норм не подрывает выполнение задач, возложенных на такого рода предприятия. В компетенцию ЕС входит содействовать повышению качества и надёжности естественных монополий, доступности услуг и разумного снижения их стоимости, свободы их передвижения через внутренние границы ЕС, транспарентности в работе соответствующих предприятий. Перечисленные цели легли в основу либерализации энергетических, почтовых и других монополий.

ЕК уделяет внимание открытости сделок в сфере госзаказов, чтобы изжить фаворитизм и скрытые формы господдержки национальных предприятий. Нормы ЕВР по регулированию госзаказа были приняты в 2004 г. В 2009 г. отдельно вышла директива об оборонном госзаказе. Страны ЕС взяли на себя обязательства уведомлять рынок о намерениях в отношении госзаказа в текущем бюджетном году, приглашать предприятия подавать заявки на исполнение госзаказов на основе открытого конкурсного отбора, при выборе подрядчиков использовать только два критерия – ценовой и качественный (при оценке качества – учитывать технические и экологические достоинства исполнения заказа). Такие уведомления публикуют в Официальном журнале ЕС, а также в базе данных «Tenders electronic daily». По оценкам ЕК взаимное открытие государствами-членами рынков гос-

заказов позволяет снизить соответствующие госрасходы на 5-10%; при этом также примерно 5-10% заявок уходят подрядчикам других стран ЕС.

Ещё одна форма деловой активности государств – господдержка – допустима, только, если соблюдены следующие условия:

- прозрачность: заблаговременное уведомление Комиссии о планах по предоставлению помощи;
- избирательность: помощь должна быть оказана тем предприятиям, которые в будущем смогут вести бизнес самостоятельно без каких-либо субсидий;
- ограниченность по времени и объёму.

К примеру, в 2015 г. ЕК потребовала от правительства Эстонии обеспечить возврат в национальный бюджет 85 млн евро, полученных государственной компанией *Estonian Air*, а также запретила очередной транш в размере 40 млн евро. В объяснение своей позиции ЕК заявила, что компания, признанная убыточной ещё в 2006 г., так и не создала устойчивую бизнес-модель, а вместо этого регулярно получала субсидии. ЕК усмотрела грубое нарушение принципа, согласно которому субсидии на реструктуризацию и спасение компаний могут быть предоставлены государством по принципу «в первый и последний раз».

Таким образом, в конкурентной политике ЕС в ежедневном режиме происходят довольно громкие события во имя единства его рынка.

РАЗДЕЛ III. ЛОГИКА ЕДИНОГО ВНУТРЕННЕГО РЫНКА

ГЛАВА 7. ИНТЕГРАЦИЯ ТОВАРНЫХ РЫНКОВ

Углубить представление о ЕВР помогает анализ деятельности Суда ЕС⁹⁰. В трудах профессора Кембриджского универси-

⁹⁰ Тексты судебных решений см. в официальной Интернет-базе европейского права в разделе решений Суда ЕС URL: <http://eur-lex.europa.eu/JURISIndex.do?ihmlang=en>.

тета Катрин Бернар⁹¹ собраны решения наднациональной судебной инстанции по фактам нарушения свободы передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц. В настоящем разделе использован этот свод решений, чтобы показать их обусловленность экономическими мотивами. Ещё одна цель – показать, как Суд узаконил на пространстве ЕВР лицевую и оборотную сторону феномена свободы. Лицевая сторона – свобода передвижения – подразумевает запрет барьеров, если они ведут к повышению издержек и отказу от создания новых торговых потоков. Обратная сторона – свобода национальных торговых правил – означает конкуренцию торговых режимов как наиболее эффективный и экономный способ работы рыночного механизма.

Ниже приведены ключевые на наш взгляд толкования злонамеренной и благонамеренной практики. Разбирательства представлены не в хронологической последовательности, а организованы в логическую цепь, исходя из конкретных способов государственного и корпоративного протекционизма. Под логикой единого рынка мы понимаем набор экономических и внеэкономических обоснований, рассуждений и доводов, а также действий институтов и акторов, направленных на соблюдение принципов и достижение целей ЕВР. При выборе прецедентов, мы учитываем их ценность для решения подобных проблем на пространстве евразийской интеграции.

Некоторые из рассмотренных ниже решений были приняты в рамках преюдициальной процедуры. Мы специально их не выделяем, поскольку важна только трактовка поведения акторов ЕВР. Однако нельзя не отметить, что задача исправлять нарушения права ЕВР часто возложена на национальную судебную инстанцию. Если национальный суд не вынесет вердикт, удовлетворяющий обвинение, то задача принять справедливое решение на благо ЕВР переходит в компетенцию Суда ЕС.

Теперь рассмотрим конкретные решения.

Налогообложение экспортно-импортных операций – классический пример сбора, имеющего эффект *меры, равнозначной таможенным пошлинам*. Он повышает цену товаров, тем самым

⁹¹ Barnard C. The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms. Oxford University Press. 2004. 549 p.

оказывая ограничивающий эффект на торговлю и свободу их обращения, деформируя условия конкуренции с отечественными товарами, поэтому противоречит целям единого рынка. Интерес представляет одно из ранних решений Суда ЕС от 1969 г. по делу «Комиссия против Италии» об итальянском налоге на экспорт художественных, исторических и археологических предметов. Суд определил следующее: любой денежный сбор, как бы мал он ни был, и каковы бы ни были его назначение, способы получения, взимаемый в одностороннем порядке с отечественного или импортного товара по факту пересечения им межгосударственных границ, относится к сборам, имеющим эффект, равнозначный таможенной пошлине, даже если он не приносит прибыли государству, не дискриминирует ни отечественные, ни импортные товары⁹². Такое широкое толкование позволило отменить большое количество сборов на границах, включая, административные платежи за обработку информации или проведение ветеринарных проверок.

Много решений было принято об отмене *количественных ограничений*. Так, в деле *Delhaize*⁹³ о бельгийской сети супермаркетов, закупившей испанское вино сверх нормативов, предусмотренных испанским законом, Суд выступил против испанского законодательства, ограничившего экспорт вина, хотя это и могло привести к ценовому подъёму на внутреннем испанском рынке.

Государства Евросоюза сохранили значительную свободу в собственной налоговой политике. Таково логичное следствие одного из принципов ЕВР – защиты конкуренции, в частности, конкуренции налоговых режимов. Наряду с этим ещё один принцип – запрет дискриминации – не позволяет применять *меры дискриминационного внутригосударственного налогообложения* (соответствующий запрет прописан специально в Ст. 110 ДФЕС). Неудивительно, что Суд многократно толковал применение схем налогообложения.

Так, в инициированном Комиссией против Франции⁹⁴ деле

⁹² Case 24-68, *Commission v. Italy*, 1969. ECR. P. 193.

⁹³ Case C-47/90, *Delhaize and Le Lion v Promalvin and AGE Bodegas Unidas*. ECR 1992. P. 3669.

⁹⁴ Case 112/84, *Humblot v Directeur des Services Fiscaux*, ECR. 1985. P. 1367.

о прогрессивном транспортном налоге Суд усмотрел косвенную дискриминацию импортных автомобилей, а именно: с владельцев личных автомобилей мощностью менее 16 лошадиных сил Франция удерживала 1100 франков, а с остальных почти в 5 раз больше. Хитрость схемы была в том, что Франция на тот момент не производила мощные автомобили; перспектива повышенного налогообложения могла стать для потенциальных владельцев мотивом к покупке отечественных машин. Суд решил, что налог по сути носит протекционистский характер и подлежит отмене со ссылкой на упомянутую статью.

Рассуждая аналогичным образом, Суд уличил в хитрости Великобританию, которая применяла низкий акциз на пиво и в 5 раз больший налог на вино⁹⁵, а также Францию, которая облагала налогом «фруктовый» алкоголь в гораздо меньшей мере (коньяк, кальвадос, арманьяк), чем «зерновой» (виски, ром, джин)⁹⁶. Понятно, что обе схемы налогообложения служили государственным интересам – защищали отечественные производства и стимулировали потребление отечественных товаров (в случае Великобритании – пиво, в случае Франции – коньяк и т.п.). Суд принял во внимание довод о взаимозаменяемости продуктов (вино можно заменить на пиво, а джин на коньяк). Облагая повышенным налогом альтернативный продукт, государства увеличивали его цену и вынуждали потребителя отдать предпочтение отечественному товару. Суд распознал дискриминационные схемы и потребовал их отмены.

В ряде разбирательств государства-члены, напротив, успешно защищали своё право на свободу выбирать национальный режим налогообложения. Например, в деле *Chemical Farmaceutici*⁹⁷ Суд счёл разумным и допустимым довод итальянского правительства. Оно взимало больший налог с алкоголя, произведённого на основе денатурата, чем с алкоголя, полученного путём брожения. Мотив, который был принят в расчёт при оправдании национальной налоговой политики, – содействие сель-

⁹⁵ Case 170/78 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. ECR. 1980. P. 417.

⁹⁶ Case 168/78. Commission of the European Communities v French Republic. ECR. 1980. P. 347.

⁹⁷ Case 140/79. Chemical Farmaceutici SpA v DAF SpA. ECR. 1981. P. 1.

скохозяйственным способам производства алкогольной продукции. Ещё в одном деле – *Johnnie Walker*⁹⁸, где был изучен вопрос о том, может ли Дания взимать с виски больший налог, чем с фруктовых вин, Суд счёл объективными доводы государства в защиту национальной налоговой политики, поскольку товары не взаимозаменяемы, а принципиально отличны и по содержанию алкоголя, и по способу производства. В упомянутом пивном деле против Великобритании Суд также первоначально счёл разумными доводы о различиях пива и вина по содержанию алкоголя, а также и то, что для употребления напитков нужны разные поводы: пиво употребляют в пабах после работы, вино же пьют во время еды, а потому один напиток вряд ли заменит другой. В своём вердикте Суд указал на необходимость соблюдать принципы свободы торговли и честной конкуренции, далее счёл возможным дать Комиссии и Великобритании время для полного соглашения. И только после того, как соглашение не было достигнуто, Суд в новом расследовании однозначно постановил, что повышенное налогообложение вина делает напиток элитарным, не рассчитанным на массового потребителя, не способствует его продвижению на британском рынке в сравнении с пивом – привычным доступным отечественным продуктом. Проведённое спустя некоторое время исследование Комиссии показало, что уравнивание налогов (повышение налога на пиво и снижение на вино) вызвали рост потребления вина среди англичан.

Резюмируем сказанное. В спорных случаях оправдание национального режима налогообложения зависит от аргументации сторон. В защиту от обвинения в косвенной дискриминации импортного товара государство может использовать следующие доводы: различия в сырье, изготовлении, природных условиях, употреблении. Следуя этой логике решение о французских винах тоже могло бы быть принято в пользу Франции, если бы с целью повысить конкурентоспособность своих вин страна взимала меньший налог с продукции, произведённой в регионах с бедными почвами и низким уровнем осадков, и основывалась на

⁹⁸ Case 243/84, *John Walker & Sons Ltd v Ministeriet for Skatter og Afgifter*, 1986, ECR. P. 875.

том, что импортные товары произведены в благоприятных климатических условиях. Налогообложение машин с большим объёмом двигателя тоже могло бы быть увязано с национальной экологической политикой, а именно, необходимостью улучшить состояние дорог, уменьшить загрязнение воздуха. Даже в случае прямой дискриминации (а в случае с французским прогрессивным налогом имела место прямая дискриминация, так как Франция не производила мощные машины) Суд охотно пошёл бы на компромисс, если бы налоги, собираемые в казну для защиты государственного интереса, не были бы нарочито высокими (в соответствии с принципом пропорциональности регуляторная мера не должна выходить за границы необходимого для достижения целей).

Практика Суда, как и деятельность Комиссии, нацелены всемерно на то, чтобы обеспечить недискриминационный доступ к рынкам, конкуренцию технических и торговых норм во имя создания новых торговых потоков и снижения издержек. Это демонстрируют решения по делам о *мерах, равнозначных количественным ограничениям торговли*, упомянутых в Ст. 34-35 ДФЕС⁹⁹, а также *мерах, определяющих условия доступа к рынку*. Многие подобные протекционистские меры возникли спустя десятилетия с подписанием Договора о ЕЭС и даже Единого европейского акта. Суд их оценил как меры скрытого ограничения импорта. Вместе с тем Суд ЕС не всегда действует в соответствии с либеральным духом Договора – его логика не линейна. Суд, а затем и ЕК нередко одобряют нормы, имеющие частично протекционистский характер.

В связи со сказанным сначала упомянем ранние подходы. Директива ЕС 1970 г. № 70/50 содержала объёмный перечень мер, признанных незаконными и имеющими эффект, равнозначный количественным ограничениям. Директива призвала акторов ЕВР при внедрении той или иной меры учитывать цели единства рынка: облегчать торговый обмен и снижать издерж-

⁹⁹ Об эволюции права ЕС в сфере регулирования мер, эквивалентных количественным ограничениям, см. Юмашев Ю.М. Свобода движения товаров (нетарифные ограничения). Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 3. С. 75-88; 2010. № 1. С. 84-92.

ки хозяйственной деятельности. Был предложен такой метод: если мера грозит затруднить торговлю, то её следует отменить как противоречащую Договору.

Этот метод впоследствии назван «тестом эффекта», и Суд многократно его использовал. Первым же было упомянутое нами дело *Dassonville*, нашедшее своё решение в 1974 г.¹⁰⁰ В нём рассмотрен запрет, наложенный Бельгией на ввоз из Франции шотландского виски без сертификата происхождения товара, выданного в стране производства. Действия Бельгии были оценены в решении как создание затруднений или замаскированное ограничение торгового обмена между странами. В данном деле Суд ЕС дал своё определение мерам, имеющим эффект, эквивалентный количественным ограничениям торговли. Он назвал ими все торговые правила, вводимые государствами-членами, которые могут помешать прямо или косвенно, фактически или потенциально торговле между государствами-членами (так называемая Дассонвильская формула). Следует обратить внимание также на то, что ответственность за необоснованные препятствия торговле товарами была возложена именно на государство.

Очевидный пример незаконного требования со стороны какого-либо государства-члена – это приобретение лицензии на товары, ввозимые с территории другого государства-члена (лицензия может быть оправдана только правом ЕС). Так же принято неразумным требование соблюдать стандарты принимающего государства-члена (о формуле Кассис мы достаточно рассказали в главе о принципах ЕВР).

Интерес представляет ещё одно дело, инициированное ЕК против Франции¹⁰¹, известное как «клубничное дело». Оно было возбуждено по фактам бездействия французских властей в отношении французских фермеров, которые ежегодно нападали на испанские фургоны с ранней клубникой, идущей вглубь континента. Суд ЕС посчитал это бездействие достаточным поводом, для того чтобы обвинить Францию в нарушении свободы передвижения товаров и призвать устранить беспорядки на дорогах.

¹⁰⁰ Case 8/74, *Procureur de roi v. Dassonville*, ECR. 1974. P. 837.

¹⁰¹ Case C-265/95, *Commission v. France*. ECR. 1997. P. 6959.

В разбирательстве Комиссии против Ирландии¹⁰² Суд ЕС трактовал рекламный лозунг одного из акционерных обществ (с высокой долей активов, принадлежащих государству) «Покупай у отечественного производителя» как замаскированное количественное ограничение торговли между государствами-членами. Причём, вину за создание препятствия свободе передвижения товаров Суд возложил на правительство (точно также как и в «клубничном деле»). Аналогичным образом было решено дело *Apple and Pear Development Council*¹⁰³ (по рекламному лозунгу «покупайте британские фрукты»). Суд конкретизировал, что в рекламе следовало бы привлечь внимание к особым качествам фруктов или ценности сортов, а не к стране их происхождения.

Из приведённых решений для нас важно следующее: государства-члены обязаны отслеживать и устранять нарушения принципа свободного перемещения товаров со стороны частных лиц и компаний; количественные ограничения, которые ведут к полному или частичному запрету импорта, экспорта и транзита, а также меры, которые прямо или косвенно, реально или потенциально препятствуют торговле, признаны несовместимыми с понятием «единый рынок» ЕС.

Теперь приведём примеры, свидетельствующие о том, что решения Суда в отношении протекционистских мер зависимы от силы аргументации, предложенной в ходе судебного разбирательства, а свобода передвижения вступает в противоречие с другими равновеликими ценностями ЕВР. Принятые решения сузили либеральную основу европейского рынка и расширили прочие основы.

Иллюстрацией может служить толкование по делу о маркировке страны происхождения товара *Commission v. Ireland* («дело об ирландских сувенирах»)¹⁰⁴. Такая маркировка, в принципе, не ограничивает импорт, но представляет собой скрытое орудие фаворитизма отечественной продукции. В ходе разбирательства ирландское правительство уверяло, что привлекательность

¹⁰² Case 249/81, *Commission v. Ireland*. ECR. 1982. P. 4005.

¹⁰³ Case 222/82. *Apple and Pear Development Council v K.J. Lewis Ltd and others*. ECR. 1983. P. 4083.

¹⁰⁴ Case 113/80 *Commission v Ireland (Irish Souvenirs)*. ECR. 1981. P. 1625.

сувениров состоит в том, что они произведены в месте их покупки. Суд отверг данный аргумент. Он признал, что производители могут размещать маркировку страны происхождения, если посчитают нужным. Ведь с одной стороны, маркировка происхождения продукции отвечает интересам потребителей. С другой стороны маркировка укрепляет предубеждения по отношению к иностранной продукции. В заключении по делу (которое было завершено уже в национальной судебной инстанции) отмечено, что маркировка объективно может быть оправдана только в том случае, если продукция имеет исключительные качества в силу своего производства в определённой географической среде.

Маркировка региона происхождения разрешена. В отношении таких товаров, как шотландский плед, тирольский шпек, итальянская горгонзола или камаргская соль, Евросоюз учредил легальную систему географических наименований (в американской модели такой системы защиты нет, что создаёт повод для претензий со стороны Евросоюза в адрес американцев, производящих аналогичные товары).

Особый интерес представляют решения, принятые с отсылкой на Ст. 36 ДФЕС, которая оправдывает ограничения импорта, экспорта или транзита по соображениям общественной морали, порядка, безопасности, охраны здоровья, жизни людей и животных, сохранения природы и национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность. Суд неоднократно замечал, что применять Ст. 36 ДФЕС можно только в исключительных случаях.

Далее прокомментируем кратко логику рассуждений Суда ЕС по каждому из способов ограничения свободы передвижения товаров по этой статье.

– *Общественная мораль*

В решении по делу 1979 г.¹⁰⁵ Суд ЕС оправдал применение Великобританией основания общественной морали для запрета на экспорт определённой порнографической продукции из Нидерландов, так как её производство и продажа были запрещены

¹⁰⁵ Case 34/79 R.v. Henn and Darty. ECR. 1979. P. 3975.

в Великобритании. Однако в другом деле (1985 г.)¹⁰⁶ Суд ЕС признал незаконным запрет на ввоз в Великобританию резиновых надувных кукол из Германии, так как в самой Великобритании было выявлено отечественное производство аналогичной продукции. Соответственно, запрет на импорт носил дискриминационный характер.

– *Защита жизни и здоровья*

В деле *Bluhme*¹⁰⁷ был оправдан официальный запрет на ввоз определённого вида пчёл на один из принадлежащих Дании небольших островов. Суд пришёл к выводу, что безоговорочное оправдание закона о защите фауны маленького острова может создать прецедент дезинтеграции на пространстве ЕВР, последствия которого могли бы быть далеко не минимальны. Однако Суд отметил специально, что оправдательное решение не следует рассматривать как прецедент для минимальных исключений. В принципе же даже незначительное ограничение, по размеру территории или объекту регулирования, неприемлемо и может быть оправдано только решением Суда в пределах конкретного случая.

Суд ЕС признал неразумным применять положение об охране жизни и здоровья в обоснование запретов продукции, произведённой по стандартам других государств-членов. Среди лукавых мер – итальянский запрет на импортные макароны из сортов обычной, а не твёрдой пшеницы, или же немецкий запрет на импорт голландского пива Хайнекен как не отвечающего немецкой рецептуре. Здесь нельзя не отметить, что разнообразие товаров на прилавках не всегда свидетельствует о высоком качестве жизни. Свобода выбора создаёт проблему, когда покупатель не осведомлён о том, с каких позиций сравнивать подобные товары, какова польза для организма тех или иных его характеристик, каковы безопасные нормы потребления того или иного товара. Эта проблема частично решена в политике гармонизации.

– *Защита общественной безопасности*

Интересно решение по делу 1984 г. против Министерства

¹⁰⁶ Case 121/85. ECR. 1986. P. 1007.

¹⁰⁷ Case C-67/97, *Bluhme*. ECR. 1998. P. 8033.

промышленности и энергетики Ирландии¹⁰⁸. Суть его такова. Ирландия, имея мизерный объём собственной нефтедобычи и нефтепереработки, ввела требование об обязательной закупке юридическими лицами не менее 35% необходимого им бензина у государственного нефтеперерабатывающего завода, чтобы поддержать отечественную нефтяную промышленность и общественную безопасность. Суд оправдал действия Ирландии. Данным решением он обогатил право ЕВР следующей логикой: тезис о защите общественной безопасности можно использовать как мотив для ограничения свободы передвижения только в том случае, если это ограничение не несет стране экономическую выгоду.

И всё же, нельзя не признать, что судебные решения, в которых приняты аргументы, лежащие в русле протекционизма, не проходят бесследно, разрушают фундамент свободы передвижения. Не будучи де-юре прецедентными, де-факто они всё-таки создают право обосновать протекционистские барьеры. Перечень исключений под влиянием судебной практики пополнили решения об иных общественных интересах, которые превалируют над свободным перемещением товаров.

Защита фундаментальной ценности равенства полов (ст. 157 ДФЕС), всегда побеждает свободы ЕВР в решениях Суда ЕС. Суть претензий стран, следующих принципу равенства заработной платы для женщин и мужчин, заключается в том, что на пространстве ЕВР их компании менее рентабельны в сравнении с компаниями государств-членов, которые этой норме не следуют. Так, например, до определённого времени Италия не имела в национальном законодательстве положений, уравнивающих в правах мужчин и женщин. Суд полагает, что экономическая цель снизить издержки на оплату труда вторична по сравнению с фундаментальным правом равенства полов и встаёт в этом аспекте на защиту равенства, а не конкуренции национальных режимов.

Выходит, что в толковании положений Договора Суд ЕС исполняет роль кузнеца, формирующего свободы ЕВР «между молотом и наковальней». С одной стороны, Суд нацелен расши-

¹⁰⁸ Case 72/83. *Campus oil Ltd. v. Minister for Industry and Energy*. ECR. 1984. P. 2727.

рять пространство свободы передвижения и создавать новые торговые потоки, поэтому для него принципиальной основой выступает запрет дискриминации по принципу национальности и взаимное признание национальных стандартов. С другой стороны, в ответ на иные «императивные требования» – охрана окружающей среды и пр., он сужает пространство свобод единого рынка. «Молот» и «наковальня» неизменны, однако результат для того или иного случая выходит разным.

Начало очередного логического этапа в развитии ЕВР положено в 1993 г. в решении по делу *Keck and Mithouard*¹⁰⁹. Решение стало на наш взгляд третьим (после решений по делам Дассонвилля и Кассис) революционным решением в сфере ЕВР. В данном деле Суд ЕС рассмотрел французский запрет на продажу продовольственного товара дешевле его закупочной цены. Французский запрет защищал сельскохозяйственный рынок от падения цен, а также конкуренцию от демпинга, то есть от хитроумных продавцов, торгующих себе в убыток, и в целом был разумен. Суд же оценил данную практику в другой логике – единого рынка и его эффекта масштаба – и столь же разумно оправдал получение прибыли за счёт расширения рынка и объёмов торговли. Формула Дассонвилля не могла решить дело. Назрел момент, когда Суду надлежало дать более глубокое толкование.

Суд усмотрел разницу между национальными мерами, устанавливающими особые требования к производству, и торговыми нормами. Он заявил, что торговые правила (способы продаж и методы торговли), в отличие от производственных правил, нельзя трактовать как дискриминационные по отношению к какой-либо части акторов ЕВР, так как они в равной степени влияют и на отечественных производителей, и на производителей из других государств-членов. Меры, предпринимаемые национальными властями, можно истолковать как противоречащие нормам единого рынка только в случае, если они устанавливают обязательные требования в отношении характеристик товаров (например, обо-значение/название, форма, размер, вес, процентное содержание тех или иных веществ в составе, свойства, стру-

¹⁰⁹ Joined Cases C-267 and C-269/9. *Keck and Mithouard*. ECR. 1993. P. 6097.

ктура, назначение, способ преподнесения, маркировка, упаковка, этикетка, внешний вид). Логика Суда была обоснована экономически: меры, вынуждающие предпринимателя изменить сам товар, ведут к дополнительным расходам, увеличивают цену товаров и снижают покупательную активность. Соответственно, они противоречат основополагающему договору, поощряющему создание новых торговых потоков. Допустимость же мер, касающихся условий торговли, может быть оценена специально, если того потребует конкретный случай. Таковы, например, ограничение торговли по воскресеньям и в ночное время во имя защиты прав работников, запрет на открытие «сексшопа» рядом с учебным заведением или же запрет на продажу и рекламу алкогольных напитков вне магазинов во имя защиты моральных устоев.

Таким образом, «Дассонвилльская формула» была заменена на «формулу Кек». Старая либеральная логика не позволяла ограничивать торговлю на пространстве ЕВР, даже косвенно. В новой логике проведено различие между правилами, относящимися конкретно к товару, и правилами, относящимися к процессу торговли товарами. Только правила, налагающие дополнительные требования на товар, отныне априори отнесены к мерам, эквивалентным количественным ограничениям, и запрещены со ссылкой на Ст. 34. Однако, как гласит новая формула, запрет действует до тех пор, пока не будет доказан общественный интерес, преобладающий над свободой передвижения. Торговые же правила не запрещены. Однако рано или поздно кто-либо может потребовать доказательства их правомерности. «Формула Кек» допустила возможность судебного разбирательства относительно той и другой практики.

Суд ЕС многократно пояснял и дополнял сказанное. В деле о шоколадном батончике «Марс»¹¹⁰ он дал характеристику запрету германских властей на рекламные трюки, такие как мифические дивиденды, обманывающие покупателя (заверения, что 10% шоколадки бесплатны). Немецкий запрет не напрямую, но косвенно обязывал производителя выпустить партию товара, предназначенную специально для немецкого рынка (где бы на

¹¹⁰ Case C-470/93, Mars. ECR. 1995. P. 1923.

обёртке отсутствовало указание на то, что часть товара покупатель получит «бесплатно»). Запрет вынуждал производителя к дополнительным расходам по смене упаковки, а также контролю поставок своей продукции в Германию, что в условиях единого рынка практически невозможно. Таким образом, регулирование, вынуждающее производителя к качественным изменениям в товаре, выпуску партии товара специально для немецкого рынка априори противоречит Договору. В то же время законы, имеющие отношение к условиям торговли, совместимы с Договором. Соответственно, фирма-производитель обязана учитывать подобные национальные ограничения и, продвигая свою продукцию с помощью рекламных плакатов и СМИ, не приписывать ей мифические достоинства.

В соответствующих решениях Суд постановил, что национальные правила, требующие закрытия на ночь автозаправочных станций, не противоречат принципам ЕВР, поскольку не снижают спрос на импортный бензин, а только откладывают его на следующий день. Аналогичным образом были оправданы особые воскресные правила торговли¹¹¹. В деле Комиссии против Греции¹¹² Суд встал на сторону государства и признал законным требование, запрещающее продажу молока для младенцев вне аптечной сети.

Итак, похоже, что новый подход вернул государствам-членам внушительные полномочия в сфере торговли, недискриминационные по своей цели (то есть применяемые одновременно и к национальным, и к ввозимым из других государств ЕС товарам), но таково лишь первое впечатление. Во многих случаях новый подход ситуацию не прояснил, а лишь узаконил практику разъяснения позиций. Он предусмотрел возможность дополнительной проверки торговых мер и сделал государства и предпринимателей зависимыми от решения судебной инстанции. В то же время ситуация неопределённости, подобная конкуренции, в которой результат зависит от силы аргументации сторон,

¹¹¹ Joined Cases C-401 & 402/92. ECR.1994. P. 2199. Joined Cases C-69 & 258/93 *Punto Casa SpA v. Sindaco del Comune di Capena and others*. ECR. 1994. P. 2355.

¹¹² Case C-392/93 *Commission v. Greece*. ECR. 1995. P. 1621.

может быть выгоднее, чем заранее предопределённое решение.

Показательно в этом смысле дело *Gourmet* в защиту гастрономического журнала, совершившего оплошность по части рекламы на шведском рынке¹¹³. В деле были рассмотрены строгие нормы шведского права относительно торговли алкогольной продукцией, которые предусматривают запрет на продажу и рекламу алкоголя вне государственных магазинов. В логике решения по делу Кек запрет на рекламу априори не противоречил Договору, так как в равной мере затрагивал и отечественную, и импортную торговлю алкоголем. Однако статистика, предоставленная компанией *Gourmet* Суду ЕС в рамках преюдициальной процедуры, была вполне убедительной: было показано, что Швеция доминировала на национальном рынке крепкого пива; в отсутствие рекламы привычка потребителей отдавать предпочтение национальным брэндам ставила импортную продукцию в невыгодное положение. Суд счёл запрет по сути дискриминационным. Из этого толкования последовало оправдание в национальном суде совершённой журналом оплошности по части рекламы.

Однако оценки доводов компании *Gourmet* было не достаточно для противодействия торговому барьеру подобного рода. Она лишь дала возможность журналу требовать всесторонней проверки неоднозначной торговой меры. Согласно «формуле Кек», далее журнал мог бы начать ответное разбирательство на площадке национального суда и настаивать на том, чтобы Швеция предоставила развёрнутые доказательства того, что принимаемая норма соразмерна важной цели охраны здоровья и моральных устоев общества. Журнал вряд ли преуспел бы в отмене «сухого закона». В таком разбирательстве Швеция, скорее всего, доказала бы, что запрет рекламы алкоголя как мера по охране общественного здоровья не выходит за рамки разумного.

Теперь приведём два примера решений, в которых государства сформулировали свои торговые нормы так недальновидно, что защитники свобод передвижения сумели классифицировать эти нормы как эквивалентные количественным ограничениям и подлежащие отмене. Эти примеры показательны тем, что при

¹¹³ Case C-405/98, *Gourmet International Product* 2001 ECR I-14887.

всём уважении к принципу свободы передвижения, его применение в отдельных случаях вызывает сомнение и необходимость повторного рассмотрения.

В деле *Dynamic Medien*¹¹⁴ был изучен немецкий закон о защите детей, запрещающий продажу DVD-дисков и видеокассет посредством почтового отправления, пока немецкие уполномоченные органы не изучат контент и не присвоят ему возрастной класс. По своей сути этот закон может быть расценен как торговое правило о том, как и кому может быть продан данный товар. Однако обратил на себя внимание тот факт, что процедура изучения контента и присвоение возрастного класса приводят к увеличению издержек (которые неминуемо будут отражены в стоимости конечного продукта и лягут на потребителя), тем самым процедура была расценена как мера, эквивалентная количественным ограничениям. Значит, она априори нарушала ст. 34 и обязывала государство отменить меру, либо представить веские доказательства того, что закон служит политике защиты детей. Данное решение принято в духе ЕВР, однако его справедливость вызывает сомнение с точки зрения защиты морали, культуры и нравственности. Однако на защиту фундаментальных ценностей никто не встал.

Столь же противоречивое решение Суд ЕС выдал по делу *Familiapress*¹¹⁵. В деле был рассмотрен австрийский закон, запрещающий розыгрыши призов в журналах как один из способов повысить продажи журнальной продукции. В защиту немецкого журнала *Laura*, который использовал подобные маркетинговые акции, Суд ЕС сказал, что закон лишает продукцию её неотъемлемой части – лотереи, то есть налагает на производителя дополнительные требования об изменении свойств товара. К чести судебной инстанции надо сказать, что она в обоих решениях не столько защищала свободу передвижения, сколько советовала выбирать наименее затратные способы её ограничения.

Итак, «формула Кек» прояснила правила для государств.

¹¹⁴ Case C-244/06. *Dynamic Medien Vertriebs GmbH v Avides Media AG*. ECR. 2008. P. 505.

¹¹⁵ Case C-368/95. *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer Verlag*. ECR. 1997. P. 3689.

Отныне их протекционистская политика не должна содержать меры, которые можно расценить как обременительные требования к товару (и в таком контексте запретить как эквивалентные количественным ограничениям), но её можно сформулировать в методах торговли (и в таком контексте оправдать).

Вместе с тем ничто не мешает далее оспорить национальное регулирование. Многие решения говорят о том, что национальные нормы, регулирующие определённые методы торговли, дискриминационны фактически, так как не позволяют применять эффективные способы продвижения продукции, кроме тех случаев, когда могут быть применены императивные требования. Фактически же ситуация близка к очередному новому подходу, который вернёт прецедентное право в соответствие с практикой до решения по делу Кек: а именно, торговые правила перестают быть допустимыми априори, – их следует проверить на наличие в них скрытых торговых барьеров.

Есть основание полагать, что это уже произошло в решении по делу *De Agostini*¹¹⁶ о защите детей от рекламы и введения в заблуждение. В нём Суд ЕС заключил, что национальные нормы (в данном деле шведские) могут быть дискриминационны фактически, даже если адресованы в равной мере и к отечественной, и к импортной продукции. Если дискриминационный характер нормы зафиксировал национальный суд, то такие нормы следует классифицировать как эквивалентные количественным ограничениям, нарушающим Ст. 34. В этом случае государству надлежит отменить национальный закон в соответствии со Ст. 36, либо доказать своё право применять императивные требования, что ранее не было обязательным.

В данном деле был рассмотрен случай рекламы детского журнала о динозаврах. Каждый выпуск содержал деталь модели динозавра, которая могла быть завершена только после приобретения всех журналов в этой серии. Шведский омбудсмен по правам потребителей направил в национальный суд просьбу запретить маркетинг журнала или потребовать от выпускающей

¹¹⁶ Joined cases C-34/95, C-35/95 and C-36/95. Konsumentombudsmannen (KO) v De Agostini (Svenska) Förlag AB (C-34/95) and TV-Shop i Sverige AB (C-35/95 and C-36/95). ECR. 1997. P. 3843.

компании *De Agostini* указать точное количество журналов, необходимых для завершения работы над моделью. Эта просьба была правомочна для национальных поставщиков услуг и рекламодателей. Однако, поскольку дело касалось трансграничной торговли, вопрос о запрете рекламы, транслируемой из другого государства-члена, был переадресован Суду ЕС. В своём решении Суд учёл Директиву, упомянутую нами выше как Директиву «Телевидение без границ». В ней предусмотрено, что вещание, предназначенное для приёма в другом государстве-члене, должно соответствовать законодательству государства-члена, из которого поступило сообщение; вторичного контроля быть не должно, как гласит принцип страны происхождения. Суд также принял во внимание Директиву Сообщества 84/450/ЕЕС, в соответствии с которой государства-члены несут ответственность за вводящую в заблуждение рекламу. По этой причине принимающее государство-член может применить меры против рекламодателя в отношении такой рекламы при условии, что эти меры не препятствуют ретрансляции телепередач. Далее Суд отметил, что национальному суду надлежит определить, можно ли заменить запрет на ретрансляцию менее ограничительными средствами.

Несколько комментариев о логике ЕВР в отношении национальных торговых требований, превышающих европейские наднациональные нормы. Именно такие требования Суд рассматривал в деле «Милосердие в сельском хозяйстве»¹¹⁷ Великобритании. Суд решил, что Великобритания, принявшая более строгие стандарты к содержанию телят для откорма, нежели установлены Директивой 91/629/ЕЭС, не в праве запрещать ввоз на свою территорию телят для продажи, откормленных в странах, где требования мягче британских, но соответствуют минимальным, установленным директивой; более жёсткие требования могут быть применены исключительно к британскому мясному животноводству.

Решение дало возможность компаниям под юрисдикцией государств-членов, где стандарты соответствуют минимуму, зало-

¹¹⁷ Case C-1/96. *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.* ECR. 1998. P. 1251.

женному в директиве, использовать принцип свободы передвижения и обходить более высокие британские стандарты. Таким образом, в новой ситуации в дискриминационном положении оказались национальные производители Великобритании, тогда как производители из стран, чьё животноводческое хозяйство беднее и не в состоянии обеспечить повышенный комфорт животным, по сути получили преференции. Проиграв разбирательство, Великобритания решила, что ей выгоднее опустить свои стандарты до минимума, заложенного в директиве, чтобы быть более конкурентоспособной на европейском континентальном рынке.

Уместно привести также в пример ещё одно разбирательство Комиссии против Соединённого Королевства¹¹⁸. В нём рассмотрено установленное Великобританией правило, согласно которому все транспортные средства должны быть снабжены ближним светом (данное положение отсутствовало в Директиве 76/756 о гармонизации соответствующих норм безопасности). Коллизия была в том, что закон препятствовал свободному движению товаров и людей из других государств-членов на грузовых и легковых автомобилях, не снабжённых ближним светом. Цель закона состояла в том, чтобы повысить безопасность на дорогах более, чем того требуют гармонизированные нормы. Однако Суд не принял данное обоснование, решив, что государство не может в одностороннем порядке применять положения, противоречащие принятым на уровне ЕС нормам.

Таков единый рынок. Страна с высокими нормативными требованиями вынуждена, буквально, дать дорогу тем, кто не в состоянии выполнить её высокие требования. Настаивая на национальной норме, Великобритания должна была бы продолжить утомительные прения, предоставить статистику аварий, подтверждающую её правоту. Ответом на эту статистику, вероятно, стали бы убедительные цифры ЕК о товаро- и пассажирообороте между континентальной Европой и Великобританией. Проигрыши в подобных разбирательствах заняли своё место в списке причин, по которым Великобритания предпочла выход

¹¹⁸ Case 60/86, Commission v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. ECR. 1988. P. 3921.

из ЕС. Вполне реальная усталость от обязательств членства в Евросоюзе, перевесила выгоды от членства в ЕВР.

Логика ЕВР оправдывает вышеуказанные решения Суда тремя обстоятельствами. Во-первых, «зелёный свет» обеспечивает догоняющим экономикам больше возможностей получить прибыль. Во-вторых, признание стандартов догоняющих государств – это оптимальный (по Парето) самый дешёвый для благополучных государств вариант проявить солидарность с догоняющими экономиками единого рынка и исполнить соответствующее обязательство. В-третьих, конкуренция стандартов в определённых случаях провоцирует догоняющие экономики повысить качество товаров, экологичность, прочность, безопасность и т.п., для того чтобы привлекать платёжеспособный спрос и потребителей со специфическими установками или запросами. Отсюда, ожидаемый результат конкуренции стандартов – гонка за качеством.

К сказанному выше добавим, что вся эта логика состоятельна во многом благодаря особой социальной модели Евросоюза, опоре на богатых и просвещённых потребителей, которых в Евросоюзе достаточно; своими покупками они голосуют в пользу высоких стандартов и побуждают повышать низкие стандарты. Таким образом, эффекты ЕВР достижимы не только благодаря его свободам, создающим разнообразие предложения на рынке, но и благодаря его общественной социальной модели, которая формирует эффективный спрос.

Итак, из приведённых примеров следует, что правовая база и логика интеграции товарных рынков защищают экономическое содержание базовых принципов ЕВР, таких как запрет дискриминации по признаку национальной принадлежности товара, уважение национальных традиций, создание новых торговых потоков, снижение издержек хозяйственной деятельности, преумножение способов обмена факторами и результатами производства, конкуренция торговых режимов. Эта логика позволяет ЕС рассчитывать на выгодность ЕВР для бизнеса и повседневного быта потребителей. Мы убеждены ещё и в том, что в логике ЕВР нет ничего окончательного.

В пределах рынка ЕАЭС возможны конфликтные ситуации,

подобные тем, что рассмотрены в данной главе. Многоаспектная логика единого рынка вполне может быть воспринята российскими бизнесменами и евразийскими наднациональными институтами управления. Невнимание же чревато неприятными последствиями, от недоверия и неоправданного протекционизма до судебных исков и штрафов.

ГЛАВА 8. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ РЫНКОВ УСЛУГ И ТРУДА

Провозгласив в Ст. 56 ДФЕС свободу предоставления услуг гражданами и компаниями одних государств-членов на территории других государств-членов, строители ЕВР, тем не менее, не либерализовали всю сферу одновременно. Следуя идеям неофункционализма, они указали на необходимость принять вторичные правовые акты – директивы, в которых были бы прописаны условия предоставления конкретного вида услуг или доступа к нему на пространстве ЕВР. Основная причина осторожности творцов Договора при применении основополагающих принципов ЕВР – страны происхождения и взаимного признания – вероятность снижения качества предоставляемых услуг и повышения конкуренции со стороны стран с низким уровнем оплаты труда.

Мобильность людей тоже не безусловна. Ст. 45 ДФЕС наделяет граждан ЕС правом свободного передвижения только с целью трудоустройства. Идея состоит в том, что именно трудящиеся вносят вклад в экономику, а не просто приезжие лица. Другая идея в том, что работодатели получают возможность выбирать работников из большего числа кандидатов; трудящиеся из стран с высоким уровнем безработицы могут переехать туда, где есть спрос на рабочую силу; экономически активные граждане из государств-членов с низкими нормативными требованиями к оплате труда могут получить более высокую зарплату в других государствах, а активные граждане из благополучных стран – найти работу, используя свои конкурентные преимущества в квалификации.

Проблема в том, что с учётом низкой мобильности европей-

ского населения, вызванной примерно равными условиями жизни по всей Европе, языковыми барьерами, естественной тягой человека жить по традициям родной территории, мобильность граждан необходимо поощрять. Для этого права приезжих трудящихся решено сохранять после выхода на пенсию, а также распространять на членов семей¹¹⁹. Тем не менее, различия в национальном трудовом законодательстве государств-членов нередко служат барьерами на пути трансграничного передвижения услуг и лиц. Сотни конфликтов дошли до Суда ЕС.

Возникает вопрос о том, проходит ли либерализация в сфере услуг на тех же принципах, что и либерализации товаров. Да, но очень медленно, преодолевая сопротивление сильных противников. Среди них – благополучные государства-члены, организации по защите прав потребителей, профсоюзы, обеспокоенные, как мы отметили, перспективой падения качества услуг, отсутствием контроля над их поставщиками и возникновением проблемы «социального демпинга» в условиях разных социальных стандартов в государствах-членах. Подобные основания препятствовали, в частности, либерализации почтовых услуг. Процесс открытия почтовых рынков был растянут на 15 лет и завершён в 2012 г. В течение этого периода постепенно был уменьшен размер суверенных прав национальных почтовых служб и введены гармонизированные требования к качеству соответствующих услуг. В общей сложности для создания единого рынка почтовых услуг были приняты три специализированные директивы.

Всё же государства-члены признают, что развитие современной экономики во многом зависит от распространения сферы услуг (формирующих до 70 % ВВП), и её изоляция в пределах национальных границ контрпродуктивна.

Как и в случае со свободой передвижения товаров, логику свободы передвижения услуг и лиц хорошо иллюстрировать решениями Суда¹²⁰. Сначала мы затронем дела о праве на одина-

¹¹⁹ О правах граждан и членов их семей см. Директиву 2004/38/ EC.

¹²⁰ Подробно см.: Barnard C. *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*. Oxford University Press. 2004. 549 p. или официальную Интернет-базу европейского права, в разделе решений Суда EC URL: <http://eur-lex.europa.eu/JURISIndex.do?ihmlang=en>.

ковое обращение с поставщиками услуг – юридическими лицами и их работниками, затем рассмотрим коллизии, связанные с правом доступа физических лиц к должности на недискриминационных условиях. Исследователь Р. Лейн отмечает, что неплохое соблюдение основных прав трудящихся на пространстве ЕВР обязано настойчивости физических и юридических лиц даже больше, чем Еврокомиссии¹²¹. Для нас примечательно то, что компании и люди проявляют смелость при обращении за защитой прав, а Комиссия в свою очередь проявляет бдительность и отслеживает ситуацию с обеспечением прав. В сумме их активность делает свободы рынка подлинными, а не декларируемыми.

Один из ответов был дан в 1990-е гг. в Директиве 96/71/ЕС о правах откомандированных работников. В директиве были учтены задачи передвижения наёмного труда и социальной политики государств. Согласно требованиям нормативного акта, командирующие организации должны применять в отношении откомандированных работников установленные нормы по оплате труда и почасовой занятости, принятые в государстве, где выполнена работа. Это требование выгодно развитым североевропейским странам, так как Директива защищает их трудовые стандарты и рабочие места от конкуренции со стороны работников из южных и восточных государств. Судебные же прецеденты сделали возможным выигрыш и для командирующих организаций из относительно бедных стран ЕС.

Показательно в связи с этим решение по делу *Laval*¹²². В разбирательстве речь шла о латвийской компании, выигравшей контракт на ремонт школы в Швеции с использованием латвийского персонала. Поводом для разбирательства стало недовольство шведов тем, что латыши получили контракт на строительство, предложив меньшую стоимость за счёт низкой оплаты труда (известно, что оплата подобного труда в Латвии ниже, чем в Швеции, в среднем на 40%). Союз строителей Швеции потребовал довести оплату труда в этом контракте до уровня, практи-

¹²¹ Robert Lane. The internal market and the individual. /Regulating the Internal Market. Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing. 2006. P. 248.

¹²² Case C-341/05. *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet*. ECR. 2007. P. 11767.

куемого в Швеции, а также соблюсти нормы, которые выполняют шведские ремонтно-строительные фирмы, в том числе нормы о страховании жизни работников. Тем самым латышской компании стал бы наложен приход на шведский строительный рынок. Однако Суд не принял аргументацию шведов. Он предельно узко интерпретировал Директиву 96/71, заявив, что требования принимающего государства не могут быть больше тех, что указаны в Директиве. Так, поскольку в Директиве упомянуто только об «установленных нормах» минимальной оплаты труда, то требование о повышении оплаты труда латвийского персонала до среднего уровня зарплат в ремонтно-строительной сфере в Швеции противоречит Директиве, так как Швеция не принимала законы о минимальном размере оплаты труда работника ремонтно-строительной сферы. Суд также отметил отсутствие в Директиве каких-либо упоминаний о страховых взносах. Значит, и они не могут быть применимы к откомандированным работникам из Латвии.

Решение ещё раз убеждает в том, что логика ЕВР основана на экономии. Соблюдение стандартов сразу двух государств создаёт дополнительное бремя для поставщиков услуг; деятельность в соответствии со стандартами страны учреждения обоснована экономикой разнообразия. Компании государств-членов с относительно низким уровнем оплаты труда, например Латвии или Кипра, конкурентоспособны за счёт экономии на зарплатах в государствах, где нет официально принятой более высокой нормы об оплате соответствующего труда. Государства не заинтересованы принимать подобные нормы, так как ограждение отечественных компаний от конкуренции поднимает цены и снижает потребление в этих секторах.

Повысить уровень доверия к сфере услуг, упорядочить полномочия местных властей по контролю за компаниями, оказывающими услуги из других государств-членов, содействовать трансграничному передвижению услуг в пределах ЕВР была призвана кодификационная Директива об услугах 2006/123/СЕ. Проект директивы был подготовлен под руководством комиссара ЕС по вопросам внутреннего рынка Ф. Болкестейна и предусматривал переход на принцип страны происхождения в вопро-

се заработной платы. Профсоюзы богатых стран выступили резко против (в народе закон даже прозвали директивой Франкенштейна). По мнению общественности, вызываемая принципом страны происхождения межстрановая конкуренция трудовых режимов приведёт к снижению уровня оплаты и условий труда, что противоречит модели ЕС, снизит интерес к качеству, вызовет множество других реакций. Налицо также противодействие вероятным попыткам стран-новичков из ЦВЕ использовать «социальный демпинг» как своё конкурентное преимущество, чтобы захватывать трудовые ниши, ранее занятые работниками из стран-старожилов. Во многих странах обсуждение спровоцировало установление нормативов по минимальным заработным платам. Работодатели и командированные работники из стран ЦВЕ могли теперь рассчитывать на доступ только в ниши, невостребованные местной рабочей силой, в которых и применили свои национальные нормы.

Директивой провозглашена свобода предоставления услуг (де-факто – это «принцип взаимного признания», а также «принцип страны происхождения», чтобы контролировать услуги). Согласно требованиям Директивы, процедуры выдачи разрешения на оказание услуг не должны удерживать предпринимателей от желания предоставлять услуги, неоправданно осложнять или задерживать предоставление услуг. Так, все формальности, необходимые для доступа предпринимателей к деятельности по оказанию услуг (в частности, декларации, уведомления, ходатайства о включении в реестры и базы данных или о зачислении в профессиональные объединения), должны быть произведены в «пунктах одного окна». Сборы контрольных инстанций должны быть пропорциональны стоимости выполняемых формальностей. Обмен требуемой информацией между предприятиями и национальными органами регистрации должен быть произведён с использованием электронных средств передачи данных. Выдаваемое поставщику услуги на недискриминационной основе разрешение должно иметь неограниченный срок действия (за исключением случаев, когда такое ограничение обосновано соображением общего интереса).

Важно то, что директива требует от государств-членов уве-

домлять Европейскую комиссию о действующих нормах государственной регистрации, причём не просто предоставлять, а объяснять причины, по которым они могут быть признаны обоснованными и пропорциональными. Согласно положениям Директивы, уведомления должны были поступить в Комиссию не позднее 28 декабря 2009 г. Далее государства-члены берут на себя обязательства направлять в ЕК любые изменения в национальном праве относительно контроля передвижения услуг на национальной территории. Комиссия же курирует межгосударственный обмен этой информацией, а также ежегодно анализирует национальные меры на предмет того, не создают ли они ограничения передвижению услуг.

По аналогии с либерализацией товарного рынка, многие требования, предъявляемые к иностранным поставщикам услуг, были расценены в Директиве как меры косвенной дискриминации. Например, к таким отнесли требования о регистрации в стране пребывания, учреждении постоянной коммерческой структуры, наличии помещения, численности персонала, уплате взносов, клятвы верности и т.п., поскольку они повышают стоимость услуг, снижают потенциал их трансграничной торговли. И только если Суд признает национальные требования эффективной мерой, защищающей интересы общественного развития, они могут быть оправданы.

Так, среди всех требований Германии к поставщикам краткосрочных страховых услуг из других государств-членов (в деле Комиссии против Германии¹²³) Суд ЕС посчитал обоснованным только требование о регистрации. Суд признал это ограничение свободы распространения услуг пропорциональным задачам защиты интересов потребителей и соблюдения профессиональных правил, с учётом того, что такие интересы могут быть недостаточно обеспечены в государстве-поставщике. Налицо стремление свести к минимуму ограничения, которые могут исходить от государств, принимающих услуги: в распоряжении национальных властей оставлена только разрешительная процедура.

¹²³ Case 205/84. Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany. ECR. 1986. P. 3755.

Принцип свободы передвижения услуг может быть использован для защиты прав физических лиц из третьих стран, связанных с гражданами ЕС семейными узами. Прецедент был создан в деле *Carpenter*, решение по которому было принято в 2000 г.¹²⁴ Суть его такова. Гражданка Филиппин полгода проработала няней в Великобритании. Когда же подошёл к концу срок её легального проживания в стране, она уже была супругой отца своих подопечных, а потому продолжала находиться при них. Со временем филиппинка обратилась к британским властям за видом на жительство, однако, получила отказ. По законам Великобритании она должна была своевременно вернуться на родину и оттуда просить вид на жительство. Оставшись же в Великобритании, филиппинка нарушила миграционное законодательство страны и не могла рассчитывать на снисхождение. Тем не менее, адвокаты супруга сумели связать проблему с правом ЕС, отметив, что он периодически выезжает в другие страны ЕС с целью оказания услуг. В отсутствие супруги он не сможет больше реализовать это право, поскольку ему надо будет самому присматривать за детьми. Таким образом, невзирая на национальное право, право ЕС позволило филиппинке дальнейшее проживание в Великобритании, более того, как на супругу на неё были распространены все свободы граждан ЕС.

С опорой на принципы ЕВР – свободы передвижения услуг и недискриминации по признаку национальности – было принято решение по делу *Cowan* 1987 г.¹²⁵ В нём Суд ЕС счёл несправедливым отказ французского фонда помочь ограбленному в парижском метро британскому туристу. Причём определяющую роль сыграл именно аргумент об использовании права на свободное передвижение услуг. Турист пострадал, будучи потребителем оплаченной им туристической услуги. Соответственно, он имел полное право требовать компенсации ущерба от французского фонда.

Аналогичным образом практику предоставления бесплатного доступа в музеи только гражданам и резидентам следует признать дискриминационной по отношению к туристам.

¹²⁴ Case C-60/00. *Carpenter*. ECR. 2002. P. 6305.

¹²⁵ Case 186/87. *Cowan*. ECR. 1989. P. 195.

Существенную роль сыграло понимание институтами ЕС того, что свобода передвижения услуг не будет подлинной, если не обеспечена аналогичной свободой передвижения потребителя и капитала в страну поставщика услуг. Ради равенства четырёх свобод, Совет ЕС в Директиве 73/148 потребовал отменить запреты, которые могли бы препятствовать передвижению граждан с целью потребления каких-либо услуг. В свою очередь Суд ЕС в решении по делу *Luisi and Carbone*¹²⁶, взяв за основу Директиву, признал, что бизнесмены, туристы, потребители медицинских и образовательных услуг могут осуществлять платежи в том объёме, в котором им необходимо. Конкретно в приведённом разбирательстве власти Италии несправедливо оштрафовали двух своих граждан за то, что те вывезли из страны больше денег, чем им разрешали правила по вывозу валюты для поездок с целью реализации туристических и получения медицинских услуг.

Приведём решение, сформулированное с отсылкой на определение услуги. Напомним, в ДФЕС услугой назван вид экономической деятельности, предполагающий вознаграждение, исходящий от самостоятельного хозяйствующего субъекта и не представляющий собой наёмный труд (который в ЕС подпадает под нормы о свободе передвижения работников). В деле *Grogan*¹²⁷ Суд ЕС оправдал ирландскую ассоциацию студентов, распространявшую информацию о клиниках Великобритании, где делают аборт (в Ирландии аборт запрещен). Студентов спасло то, что свою деятельность они вели бесплатно, по собственной бескорыстной инициативе, так что она не попадала под понятие услуги. Суд не установил никакой связи между ассоциацией и клиниками. Тем самым Суд избежал необходимости защищать свободу предоставления услуг, конкуренцию режимов и говорить об упущенной выгоде по причине отсутствия рекламы, сокращения числа потенциальных потребителей услуг в стране, где они разрешены.

¹²⁶ Joined Cases 286/82 & 26/83 *Luisi and Carbone v. Ministero del Tesoro*. ECR. 1984. P. 377.

¹²⁷ Case C-159/90, *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v. Stephen Grogan and others* ECR. 1991. P. 4685.

По большому счёту, в этом вопросе вряд ли могла быть применена чисто экономическая логика без учёта морально-нравственной стороны. Ряд последующих чувствительных разбирательств заставил Суд дать предметное суждение, вызвавшее море критики за его двойственность. Суд использовал формулу, выработанную в «деле Кек», защищающую либеральные принципы, но одновременно позволяющую увязать запрет с моральными принципами, отражёнными в национальном законодательстве. Суд сказал, что запрет на аборт – это недискриминационная мера, избранная государством самостоятельно в качестве одной из форм выражения национальной системы ценностей и может быть оставлена на усмотрение ирландского суда, если в таком разбирательстве возникнет необходимость. Впоследствии в текст Маастрихтского договора был даже добавлен Протокол об абортах, защищающий статью ирландской конституции. Всё это дало возможность ирландскому суду запретить клиникам предоставлять подобную информацию, а женщинам перемещение с целью получить услугу в других государствах. Клиники же в свою очередь обжаловали в Европейском суде по правам человека данные решения как непропорциональные меры. Результатом полемики на многих уровнях стало дополнение к «проирландскому» Протоколу в форме Декларации. Декларацией было утверждено право получать и распространять информацию в Ирландии, а также утверждена свобода перемещения с целью получить услуги, если они законны в других государствах-членах. Ирландское правительство провело 3 референдума по данному вопросу, после чего всё же внесло в Конституцию поправки о свободном передвижении с целью получить услуги, законные в других странах ЕС, а также распространять и получать информацию об этих услугах.

Приведённое разбирательство примечательно по двум причинам. Во-первых, оно показало, что интересы потребителей и опора на право ЕВР могут спровоцировать изменения в национальном праве даже в таких чувствительных сферах, как здравоохранение, медицина и социальное обеспечение, где преобладает национальная компетенция. Во-вторых, на пространствах свободного передвижения услуг и товаров нередко схожие про-

блемные ситуации. Как правило, схожи и логические основы поиска решения: создание новых торговых потоков, конкуренция территорий и необходимость использовать как сравнительные преимущества, так и равенство условий на пространстве ЕВР для всех его территорий.

В целом, знакомство с практикой Суда ЕС позволяет говорить о том, что при передвижении услуг, так же как и при передвижении товаров, принцип свободы выступает основой, а защитные меры необходимо оправдывать. Протекционистская мера проходит многоступенчатый тест: этой мере не должен быть присущ дискриминационный характер, она должна быть выгодна потребителям, наконец, её принятие должно быть соразмерно искомым общим интересам. Функция Суда ЕС состоит в том, чтобы выработать абстрактное суждение. Чаще всего оно адресовано национальному суду, который принимает окончательное решение о правомочности той или иной ситуации. Нерыночные ценности ЕВР (оговоренные, например, в трудовом законодательстве) могут нарушать ожидаемые эффекты либерализации. Задача национальных уровней – поддерживать только те механизмы защиты рынка, которые обоснованы национальными традициями, недискриминационны, разумны и пропорциональны целям этой защиты.

На известное нам дело *Gourmet* (см. главу об интеграции товарных рынков) похоже разбирательство *CaixaBank France* 2002 г.¹²⁸, затрагивающее свободу передвижения банковских услуг. В нём фигурировал французский закон, запрещавший назначать процентную ставку по текущим счетам. Этот закон, де-юре направленный на мобилизацию людей к участию в накопительных системах, де-факто дискриминировал иностранные банки. Затруднения испытывал, в частности, французский филиал испанского банка *La Caixa*. Не имея возможности предлагать французам соответствующую услугу, он не мог конкурировать с французскими банками. Суд ЕС посоветовал национальному суду при принятии решения изучить эффект запретительной меры (то есть применить «тест эффекта»).

Есть немало решений, оправдывающих национальные меры

¹²⁸ Case C-442/02, *CaixaBank France*. ECR 2004. P. 8961.

регулирования рынка (подобно решению по делу Кек), поскольку они в какой-то степени выгодны потребителям. Так, в деле *Alpine Investments*¹²⁹ был рассмотрен запрет Нидерландов заказывать услуги по телефону. Его обосновали тем, что не все потребители могут принимать ответственные решения. Суд посчитал данный запрет правомочным, так как он повышает безопасность на рынке услуг. Кстати, это решение внесло существенный вклад в формирование логики ЕВР в отношении специфических услуг, при реализации которых ни потребитель, ни поставщик не совершают физический переезд через внутренние границы, а именно: существенно то, что такие услуги всё же подпадают под право ЕВР.

Одним из немногих исключений из свободы передвижения услуг, согласно ДФЕС, стала деятельность, связанная с государственной властью. Как и на пространстве свободного передвижения товаров, это ограничение применимо только в исключительных случаях. Данное положение хорошо иллюстрирует дело *Reyners*¹³⁰, в котором Суд высказал неодобрение в связи с отказом властей Бельгии зарегистрировать гражданина Нидерландов в качестве адвоката. Бельгийская сторона объясняла запрет тем, что голландец со временем может стать судьей, представляющим государственную власть. Суд, однако, учёл тот факт, что голландец, как специалист, мог бы быть полезнее человека с бельгийским гражданством, соответственно, выгоднее бельгийскому государству. Кроме того, если бы Суд признал данный запрет оправданным, то создал бы опасный прецедент по ограничению свобод во всех видах деятельности, где вероятны государственные решения. Например, к этим видам деятельности нельзя относить здравоохранение на том лишь основании, что врач, выдавая справку о смерти, выступает от лица государства. К ним нельзя относить также учителей в государственной школе, работников железной дороги, исследователей, чиновников низкого ранга, но можно отнести архитектора и ночного сторожа в местной администрации в качестве исключения.

¹²⁹ Case C-384/93, *Alpine Investments BV v. Minister van Financien* ECR. 1995. P. 1195.

¹³⁰ Case 2/74, *Reyners*. ECR. 1974. P. 631.

Необходимо подчеркнуть, что для предоставления услуги на территории другого государства ЕС, в нём не обязательно регистрироваться или тем более проживать. Поставщик услуг сам решает, по законам какой страны ЕВР ему выгоднее работать; соответственно, там и регистрирует свою компанию и беспрепятственно поставляет услуги в любую точку ЕС. В таком контексте право ЕВР действительно способно облегчить и стимулировать мобильность трудящихся. В этом состоит основной посыл либерализации передвижения услуг.

Судебные дела о свободе передвижения услуг и лиц часто находятся на стыке, поскольку право ЕС защищает именно трудящихся на пространстве ЕВР, а не обычных граждан. Приведём показательные примеры из практики Суда ЕС, в которых решение принималось, исходя из положений европейского права о свободе передвижения трудящихся.

Начнём с того, что право на свободу передвижения трудящихся предполагает классические ограничения – мораль, госслужба, охрана здоровья (например, запрет на въезд людей с тяжёлыми формами туберкулёза). Однако, как и на пространстве свободного движения товаров, эти барьеры не должны представлять собой форму скрытой дискриминации.

Франция, следуя национальному морскому кодексу, ограничивала поступление на морскую службу иностранцев: на французском судне, согласно кодексу, должно быть не менее 50% моряков-французов, 75% офицеров-французов, капитаном же мог быть только француз. Франция шла к отмене данного запрета 19 лет. Как и в деле *Reyners*, данное решение было принято в пользу развития госслужбы и свободы передвижения, а не защиты государственных интересов, поскольку иностранец может оказаться для профессии полезнее, чем гражданин.

Запрещено ограничивать в правах ранее судимых людей – гласит одно из положений Директивы о правах граждан 2004/38. Логика в том, что свою вину эти люди уже искупили. Чтобы ограничить мобильность человека либо выслать человека из страны, он должен представлять фундаментальную угрозу обществу. Из этого положения исходил Суд ЕС в решении по делу о

судьбе испанца по имени Аитор Отейза Олазабал¹³¹, который был осуждён во Франции за деятельность, связанную с баскской экстремистской организацией ЭТА. После завершения срока тюремного заключения Франция позволила ему остаться в стране, однако запретила проживать на расстоянии менее 500 км от испанской границы. Целью Франции было ограничить его контакты с бывшими соратниками. Суд посчитал данный запрет обоснованным и минимальным. И действительно, данное ограничение в большей мере, чем экстрадиция в Испанию, способствует поддержанию государственной безопасности.

В деле *Van Duyn* 1974 г.¹³² Суд ЕС пошёл на сложное и противоречивое решение. Оно связано с применением ключевых статей Договора, учреждающих право на свободное передвижение трудящихся и запрещающих дискриминацию по признаку национальности при реализации свободы передвижения работников (в отношении оплаты их труда и других условий занятости). Более того, они указывают на право гражданина ЕС принимать реально предлагаемую работу в пределах всей территории ЕВР и разрешают трудящемуся остаться на территории одного из государств-членов после завершения трудовой деятельности в этом государстве. Надо сказать, что право остаться в принимающей стране после окончания трудовой деятельности имеет очень большое значение, так как иначе трудящийся боялся бы потерять связь с родиной и налаживать новые связи. Однако в Договоре есть принципиальная оговорка о том, что названные права ограничены соображениями общественного порядка, общественной безопасности и здравоохранения. В деле *Van Duyn* Суд ЕС высказал своё суждение как раз по одному из способов защиты общественной безопасности.

Так, Суд рассматривал отказ Великобритании гражданке Нидерландов во въезде на территорию страны с целью трудоустройства в церковь сайентологии. В своём решении Суд оправдал действия Великобритании, хотя и отметил, что отказ во въезде нарушает Ст. 45, позволяющую гражданам ЕС принимать пред-

¹³¹ Case C-100/01 *Ministre de l'Intérieur v Aitor Oteiza Olazabal*. 2002. ECR. P. 10981.

¹³² Case 41/74 *Van Duyn v. Home Office*. ECR. 1974. P. 1337.

ложение о работе. Суд также указал на то, что отказ можно трактовать и как акт дискриминации, поскольку Великобритания не запрещала своим гражданам работу в этой церкви. Решение не в пользу гражданки Нидерландов (и, соответственно, не в пользу свободы передвижения, а в оправдание барьера) было принято, поскольку определяющей для Суда стала позиция Великобритании о пагубном влиянии церкви сайентологии на поведение человека. Исходя из этой позиции, запрет на въезд человека, добровольно пожелавшего работать в этой церкви, был оправдан как способ защиты от потенциальной угрозы обществу, которую создал бы данный въезд. Суд принял во внимание, что в отсутствие возможности выдворять из страны своих граждан, работающих в этой церкви, такой запрет стал одним из немногих способов противодействовать распространению её влияния.

Большая группа решений Суда базируется на определении трудящегося. По праву ЕС трудящимся называют даже стажера, не получающего финансовое вознаграждение за свою работу. Важно лишь соблюсти два условия: трудовая деятельность должна быть не мифом, а реальностью, и находиться под контролем. В деле *Kempf*¹³³ Суд ЕС восстановил в праве на государственную материальную помощь гражданина Германии, работавшего учителем музыки в Нидерландах и получавшего зарплату ниже прожиточного минимума. В деле *Steymann*¹³⁴ Суд отменил отказ Нидерландов в праве на жительство иностранцу, работавшему сантехником в религиозном сообществе и получавшему вознаграждение одеждой, жильём и пропитанием.

Обращает на себя внимание тот факт, что право на равное обращение распространено на членов семей трудящихся, а именно: толкование Суда ЕС по делу *Christini*¹³⁵ помогло гражданке Италии, легально проживавшей во Франции, вдове, многодетной матери, получить социальную льготу – скидку на железнодорожные билеты во Франции, которая распространяется на многодетных трудящихся французов. Суд принял во внимание,

¹³³ Case 139/85, *Kempf v. Staatssecretaries van Justice*. ECR. 1986. P. 1741.

¹³⁴ Case 196/87, *Steymann v. Staatssecretaries van Justice*. ECR. 1988. P. 6159.

¹³⁵ Case 32-75. *Anita Cristini v Société nationale des chemins de fer français*. ECR. 1975. P. 01085.

что покойный муж довольно долго работал во Франции.

Сходное широкое понимание Суд ЕС продемонстрировал в деле *Castelli*¹³⁶ ещё об одной итальянке, жительнице Бельгии. Суд установил её право на пенсию от бельгийского государства на основании запрета дискриминации зависимых от работника родственников.

Интерес представляет дело *Ingrid Boukhalfa*¹³⁷ о бельгийке, работавшей в посольстве Германии в Алжире, недовольной размером своего оклада, равного окладу работавших в посольстве граждан Алжира. Суд ЕС разъяснил, что к этому делу применимо право ЕС, так как контракт бельгийки связан с Германией. Поскольку её подоходные налоги идут в Германию, да и пенсию ей будет выплачивать Германия, она должна быть уравнена в правах с немецкими работниками посольства. В своём решении Суд учёл основополагающий принцип единого рынка – запрет дискриминации граждан государств-членов по признаку национальности.

Принцип равенства в оплате и условий труда действует в отношении граждан третьих стран, если соответствующая формулировка о недискриминации вложена в Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве. Это, кстати сказать, скорее препятствует свободе передвижения, нежели способствует, так как поставщиков и кандидатов за достойную оплату почти всегда можно найти и внутри ЕС. Тем не менее, если кому-то удалось реализовать себя на пространстве единого рынка ЕС, то защитить своё право на достойное вознаграждение и равные условия труда возможно. Так, по Соглашению о партнёрстве и сотрудничестве между ЕС и Россией, в отношении граждан РФ, ведущих трудовую деятельность в ЕС (т.е. являющихся актёрами ЕВР), действует положение о равенстве условий труда с гражданами ЕС. На данном положении была построена защита в Суде ЕС по делу Симутенкова¹³⁸ о российском футболисте, отстаивавшем свои права в испанском футбольном клубе. Надо сказать, что упомя-

¹³⁶ Case 261/83. *Carmela Castelli v Office National des Pensions pour Travailleurs Salariés (ONPTS)*. ECR. 1984. P. 3199.

¹³⁷ Case C-214/94, *Ingrid Boukhalfa*. ECR. 1996. P. 2253.

¹³⁸ Case C-265/03, *Simutenkov*. ECR. 2005. P. 2579.

нудое разбирательство длилось так долго, что российский футболист ещё до окончания дела покинул испанский клуб. Зато отныне все российские футболисты уравнины в правах с футболистами ЕС и перестали попадать под понятие «легионер».

Названные решения значительно увеличивают потенциал мобильности экономически активного населения, добавляют оснований получить искомое гражданство и все социальные блага принимающего государства. Однако есть и другие аспекты права ЕС, которые снижают этот потенциал.

Прежде всего, следует отметить, что в сферах занятости и социальной защиты «принцип взаимного признания» значительно уступает по силе «принципу запрета дискриминации» или равного обращения с отечественными и иностранными гражданами. В Ст. 12 Основополагающего договора принцип равного обращения сформулирован так: любая дискриминация по признаку национальности должна быть запрещена. Итальянский исследователь Ф.-К. Падоеа Схьоппа приводит абсурдный, но весьма показательный пример. Она говорит следующее: «Немецкая фирма сегодня с лёгкостью может импортировать ликёр «Кассис» из Дижона; но если она задумает импортировать из Дижона рабочих в Германию с целью производить «Кассис» в долине Рейна, то не сможет платить им французские заработные платы и французскую пенсию, равно как не сможет предоставлять французам выходной в французский национальный праздник 14 июля. Парадоксально, но им будут платить немецкие зарплаты, потому что в противном случае, фирма будет обвинена в дискриминации»¹³⁹. И действительно, чтобы работать в другой стране единого рынка, трудящемуся придётся приобщиться к его нормам, отказаться от связи с родиной с её нормативными стандартами, а принимающему государству применять к нему так называемое равное обращение. В одних случаях это приводит к снижению трудовой мобильности: француз не едет в Португалию, так как знает, что получит за свою работу меньшую зарплату, чем на родине; в других – в дополнение создан

¹³⁹ Padoa Schioppa F.K.. Mutual Recognition, Unemployment and the Welfare State. European Network of Economic Policy Research Institutes –ENEPRI. Working Paper № 13. September 2002. P. 7-8.

барьер для ненужной конкуренции со стороны иностранной (дешёвой) рабочей силы: немецкая фирма не мотивирована приглашать на работу поляка, т.к. ему необходимо платить столь же высокую зарплату, что и местному рабочему, в третьих – снижена эффективность производственной деятельности, поскольку невозможно сэкономить на низкой стоимости иностранной рабочей силы. По этой же причине экспорт и импорт товаров, услуг и капиталов выгоднее, нежели ввоз и вывоз рабочей силы. В определённом смысле ситуация устраивает акторов ЕВР больше, нежели обратная: «принцип взаимного признания», в случае его примата, создавал бы для местной рабочей силы в богатых странах риск потери занятости, а приезжие из бедных стран были бы менее мотивированы искать работу в богатых странах. Вопрос избирательной гармонизации социальных стандартов не поставлен. Официальный Евросоюз полагает, что важнее конкуренция стандартов, другими словами, реализация тех возможностей, которые такая конкуренция даёт догоняющим и лидирующим экономикам.

Следующая проблема проистекает из необходимости обеспечить социальные условия для свободного передвижения гражданина и его семьи. Гарантии предусмотрены только для трудящихся и членов их семей. Государства неохотно идут на подключение неработающих лиц к национальным системам соцобеспечения, поскольку такие системы созданы именно для своих. Институты ЕС в данном вопросе поддерживают государства; соответствующая позиция ЕС отражена, в частности, в Директиве Совета 90/364/ЕЭС «О праве на проживание» 1990 г. Названная Директива, учреждая свободу передвижения неработающих граждан с целью проживания, предупреждает, что эта свобода распространена на граждан ЕС только при условии, что они не станут обузой для принимающего государства. Приезжий должен располагать медицинской страховкой и финансовыми ресурсами (например, пенсионеры – иметь пенсию, студенты – стипендию), достаточными, для того чтобы не просить помощь. Названный акт претерпел несколько поправок, последний раз – в 2004 г. (за номером 2004/38/ЕС), но основной его смысл сохранён. Наличие средств к существованию как необхо-

димое условие пребывания оговорено также в специальной Директиве о студентах 93/96.

Значит, право свободно проживать, хотя и перестало быть исключительной прерогативой работников, зависит от степени финансовой самостоятельности граждан. Малоимущие де-факто не свободны, что автоматически даёт дополнительные преимущества богатым государствам Евросоюза и снижает шанс бедных государств догнать богатых.

Надо сказать, что потребитель может претендовать на возмещение стоимости лечения или стипендию для оплаты услуг в другом государстве, но в пределах, предусмотренных в социальной системе своего государства. К этой важной оговорке Суд ЕС пришёл в решениях по делам *Decker* и *Kohl*¹⁴⁰, что также создаёт односторонние потоки капиталов – от бедных стран к богатым – для оплаты качественных услуг.

Аналогично тому, как были решены многие дела по вопросам равной оплаты труда – через систему минимального заработка, для решения вопроса равного доступа иностранных абитуриентов в высшие учебные заведения Суд ЕС положительно реагировал на такую норму, как установление минимального балла на вступительном экзамене. Он полагал, что она в равной мере относится ко всем абитуриентам.

Таким образом, приезжие не стали подрывной экономической силой внутри принимающих стран; принципы и правила ЕВР не дали дорогу «социальному демпингу». Нередко запрет дискриминации по признаку национальности не защищает выходцев из догоняющих стран.

При становлении свободы передвижения трудящихся проявила себя проблема пенсионной дискриминации. Гражданин, проработавший длительное время в разных странах ЕС, но ни в одной не набравший минимальный трудовой стаж, был обделён пенсионной системой. В 2006 г. со вступлением в силу Регламента ЕС 883/2004 проблема была решена: произведённые отчисления, как и стаж, суммируют (формула конкретизирова-

¹⁴⁰ Case C-120/95. *Nicolas Decker v Caisse de maladie des employés privés*. ECR. 1998. P. 1831. Case C-158/96. *Raymond Kohll v Union des caisses de maladie*. ECR. 1998. P. 1931.

на в Ст. 50-60 Регламента), и они не могут быть аннулированы по факту переезда в другое государство.

Ещё один фактор, ограничивающий мобильность граждан ЕС, – нелояльное отношение принимающего государства к языковым знаниям работников-иностранцев. Обеспечение права доступа к профессии предполагает, что требование к работникам о знании государственного языка представляет собой меру косвенной дискриминации, если этого знания не нужно, чтобы выполнять обязанности на конкретной должности. Дискриминационным следует признать требование к кандидатам на должность предоставлять соответствующий сертификат, полученный в строго определённом месте, если есть другие официальные документы, подтверждающие знание языка.

Однако нередко требования работодателей бывают выше тех, что диктует профессия. Они могут быть оправданы необходимостью сохранить культурное многообразие, тем более, если речь идёт о найме на работу в государственном учреждении. Показательно в этом смысле дело *Groener*¹⁴¹. В нём Суд ЕС дал оценку языковым требованиям Ирландии к приезжим. При приёме на работу в Ирландии в качестве преподавателя живописи, иностранка провалила экзамен на знание гэльского языка (одного из 3 государственных языков). Не был принят в расчёт ни один оправдательный довод: ни то, что она была художницей, а не лингвистом или PR-менеджером, а потому ей было трудно сдать этот экзамен; ни то, что преподавания живописи на гэльском от неё никто не требовал. Суд указал на наличие дискриминации, поскольку даже не всякий ирландец может изъясниться на гэльском. Тем не менее, в решении он принял во внимание два факта: во-первых, то, что работу предложило государственное бюджетное учреждение (обязанное учитывать в своей работе государственные интересы и политику), во-вторых, то, что меры властей по повышению уровня знаний этого языка давали эффект (выражая мысль на языке права ЕС, эти меры были пропорциональны задачам, на которые были нацелены). Следовательно, выслушав доводы ирландской стороны, которая руководствовалась именно интересами защиты языка, судебная

¹⁴¹ Case 379/87, *Groener*. ECR. 1989. P. 3967.

инстанция оправдала запрет на въезд иностранки.

Таким образом, согласно праву ЕС, дело может быть принято в пользу защиты иного интереса, нежели расширение свободы передвижения. Это справедливо при условии, если приведённые доводы достаточно основательны, а также, если запретительная мера позволяет достичь искомой цели защиты иного интереса. Однако, если предполагаемый эффект от запретительной меры ничтожен, решение будет принято в пользу свободы передвижения. Так ЕС сводит к минимуму факты косвенной дискриминации активного населения.

Логику Суда нередко критикуют поборники морали и нравственности в вопросе свободы предпринимательства. Они считают её предельно либеральной и безупречной, поскольку она допускает возможность передвижения негативных явлений. Например, в деле *Jany*¹⁴² Суд защитил предпринимательскую деятельность женщин из Чехии и Польши, которые зарабатывали проституцией в Нидерландах, платили за аренду помещения, получали ежемесячный доход и декларировали его в налоговой службе. Их деятельность в полной мере подпадала по Ст. 49 Договора, предусматривающую право предпринимателей вести трудовую деятельность, а компаний – учреждать свои представительства на территории ЕВР на недискриминационной основе. Тот факт, что проституция аморальна, не изменил вердикт Суда, поскольку упомянутая деятельность практиковалась в Нидерландах в рамках закона.

Подобные оправдательные решения, если рассуждать в логике моралистов, создают повод для снижения планки моральных норм. К чести Суда ЕС надо отметить, что он не имеет соответствующих полномочий и оставляет за государством право действовать на своё усмотрение в такой чувствительной сфере. Если бы государства-члены решили выдворять проститутки-иностранок, то, следуя известной логике ЕВР, Суд, полномочный высказаться по такому поводу, был бы вынужден оценить эту меру как противоречащую свободе передвижения трудящихся, поскольку данная мера в силу ничтожности её эффекта

¹⁴² Case C-268/99. *Aldona Malgorzata Jany and Others v Staatssecretaris van Justitie*. ECR. 2001. P. 08615.

была бы не в состоянии повысить общий уровень нравственности и здоровья общества.

Тем не менее, критиковать Суд уместно не столько с моральных позиций, сколько с исследовательской точки зрения. Повод, как нам кажется, создало приведённое выше решение по делу о сайентологии, где Суд одобрил принятые государством доступные меры для обеспечения безопасности, даже, когда оно не может навязать надлежащее поведение своим гражданам.

Нельзя не отметить ещё одну составляющую свободы передвижения услуг и экономически активного населения – взаимное признание свидетельств об образовании и профессиональной квалификации. Условия взаимного признания весьма непросты.

Первый план продвижения к взаимному признанию свидетельств о квалификации посредством координации систем образования, датированный 1975 г., потерпел фиаско. В те годы ЕЭС было не готово к аккордному решению в данной области и пошло по пути постепенного утверждения принципа взаимного признания в каждой профессии. На этого были потрачены годы. Например, на принятие решения по Директиве о взаимном признании квалификации архитектора ушло 17 лет. До весны 2007 г. данный вопрос регулировало множество нормативных актов: во-первых, 12 директив, устанавливающих минимальные требования к качеству образования и правила гармонизации профессиональной подготовки в сферах здравоохранения и архитектуры; во-вторых, 3 директивы, определявшие требования к дипломам в зависимости от срока обучения; в-третьих, особые нормы для сфер юриспруденции, транспорта, торговли.

В 2007 г. вступила в силу Директива 2005/36/СЕ Парламента и Совета ЕС о взаимном признании профессиональных дипломов. Она вобрала секторальные и общие директивы, став центральным элементом законодательства ЕС в соответствующей области, но упростила всю систему ненамного.

В Директиве проведено различие между двумя видами занятости – постоянной и временной. В зависимости от этого предусмотрены разные процедуры признания дипломов. Согласно тексту акта, лишь к временной работе можно приступить сразу,

как она появится. Тем не менее, рекомендовано зарегистрироваться в принимающем государстве. Условие о регистрации не обязательно, так как право на пребывание гарантировано самим Договором. Однако оно нацелено на дисциплинарный контроль и удобно для самого лица. Имея документ о регистрации, легче отстаивать свои права на жительство, пенсию и т.п. Директива разрешает государствам-членам в целях обеспечения безопасности требовать от прибывающих лиц ежегодно декларировать свои намерения вести трудовую деятельность на их территории. Отправка декларации (факсом или электронной почтой) – процедура необременительная для большинства граждан ЕС. Однако необходимость указывать в графах такие данные, как адрес места постоянного жительства и наличие медицинской страховки на время пребывания в стране, для части населения создаёт затруднения. Ещё большую проблему для лиц, не имеющих чёткого представления о своих трудовых планах, представляет условие отправлять первичную декларацию в принимающую страну за 5 месяцев до приезда. Государствам не запрещено запрашивать копии документов, конкретизирующих сведения декларации, и в исключительных случаях требовать перевода присланных бумаг, а принимающим предприятиям – проводить тестирование на профпригодность лиц, получивших квалификацию в странах ЦВЕ в социалистический период.

Обладатель диплома, выданного в одном государстве-члене, имеет право на постоянную работу в другом только по прошествии 2-5 лет занятости по специальности (в акте установлены сроки по каждой специальности), и то в случае, если национальные нормы не допускают иных сроков. Устройству на постоянную работу предшествует обращение за признанием квалификации в специальные органы принимающего государства-члена. Срок рассмотрения дела – 3 месяца; если диплом выдан государством до даты его официального вступления в ЕС, то 4. Дополнительно необходимо представить копии (а в исключительных случаях перевод на язык принимающего государства) документов о гражданстве, медицинском страховании и финансовой состоятельности, а также документы, свидетельствующие о наличии необходимого стажа работы по специальности, от-

существовании судимости и отстранения от деятельности по специальности за допущенные в прошлом служебные ошибки.

Далее в Директиве перечислены обязанности и права акторов ЕВР в рамках процедур признания профессиональной квалификации. Например, если принимающая организация намерена провести тестирование соискателя постоянной должности, то способ проверки – экзамен или испытательный срок продолжительностью до 3 лет – соискатель может выбрать сам. В случае открытия вакансии стажёра, принимающая сторона не может преследовать коммерческую образовательную цель, поэтому, плата за стажировку должна быть минимальной. По возможности, стажёру должна быть назначена стипендия. Уровень требований тестов на знание языка принимающего государства должен быть соизмеримым с требованиями к самой профессии. Наконец, отказ в признании профессиональной квалификации должен быть оформлен в виде мотивированного заключения органа, выдавшего отказ. При положительном же решении о признании квалификации, иностранцу вменяется в обязанность информировать потребителей о том, где получен его профессиональный диплом.

Таким образом, признание профессиональной квалификации нельзя назвать простой формальностью. К аналогичному выводу приходит исследователь Е.В. Постникова. Она пишет, что принцип взаимного признания не предоставляет гарантий на трудоустройство лицам, обладающим специальными профессиональными квалификациями; квалификация продолжает быть объектом контроля принимающего государства¹⁴³. Нередки нарушения. Вывод подтверждают и опросы общественного мнения.

Стоит сказать, что данная система норм была создана для граждан, получивших ту или иную профессию в одном из государств-членов и пожелавших сделать карьеру в рамках той же профессии в другом государстве-члене. Для желающих же продолжить учёбу или подтвердить свой диплом в академических целях сформирована отдельная система взаимного признания и соответствующие национальные центры рассмотрения дел –

¹⁴³ Постникова Е.В. Свобода предоставления услуг в Европейском союзе: правовой аспект. Автореф. дис. на соискание степени к.ю.н. М. 2010.

«NARIC-центры». Формирование общего «Европейского пространства высшего образования» также служит цели облегчить сопоставление дипломов и обеспечить рост взаимного доверия. В тех отраслях знаний, где гармонизация программ образования не завершена, Комиссия и Совет, а также ЮНЕСКО рекомендуют использовать приложение к диплому, в котором отражены результаты успеваемости его владельца и дано описание национальной системы высшего образования для данной отрасли.

Как видно, сформированный на сегодняшний день порядок передвижения лиц по пространству ЕВР можно охарактеризовать как относительно свободный, хотя и громоздкий и не во всём совершенный.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Модель ЕС интеграции рынков основана на классических теориях, поэтому она не уникальна и может служить основой для применения. Нет никаких сомнений относительно результативности объединения рынков государств Евросоюза. Основной результат – высокое качество жизни и работы на этом пространстве. Россия имеет схожие потребности участвовать в глобальной экономике, взаимодействовать со странами-соседями, организовать собственное пространство интеграции. Следовательно, анализ уроков интеграции и практики применения теоретических схем обоснован. Из богатого опыта ЕС многое уже взято. Но нынешняя повестка дня диктует необходимость комплексно оценить единый рынок Евросоюза.

Изучение идейных основ европейской интеграции показало, что теоретики закладывали в свои схемы механизм сознательной корректирующей деятельности наднациональных институтов, чтобы достичь результата, в противном случае прогнозируемые ими эффекты были бы недостижимы в обозримом будущем.

ЕС – пионер в решении задачи создания пространства четырёх свобод. В его институтах родились многие вошедшие в мировую практику идеи и методы уничтожения нетарифных барьеров. Эти идеи после окончания тяжёлого периода апроба-

ции и адаптации стали аксиоматичными, очевидными, а проблемы интеграции – не провалами, а неизбежными издержками более быстрых темпов и новых возможностей развития.

В исследовании предложено определение единого рынка ЕС как межгосударственного пространства, в котором упразднена барьерная функция внутренних государственных границ, не существует национальных препятствий рыночным связям, запрещены дискриминационные ограничения на передвижение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы, юридических и физических лиц, снижены пространственные различия факторов и результатов экономической деятельности. Суть европейской модели интеграции рынков состоит в том, чтобы снять барьеры на пути свободы передвижения четырёх факторов и результатов экономической деятельности – товаров, услуг, капиталов и людей – посредством гармонизации и взаимного признания стандартов, норм, практик, учреждения общих правовых рамок и контроля за их соблюдением, а также коррекционной перераспределительной деятельности и отраслевой политики.

Нормальная работа ЕВР обеспечена системой правовых, контрольных и других вспомогательных механизмов. Институты ЕС наделены достаточной силой, чтобы противодействовать любой практике (как мошеннической, так и благонамеренной), которая могла бы ослабить бремя интеграции для одних акторов ЕВР и сохранить его для других. Взамен государства-члены и компании имеют возможность влиять на формирование общей линии интеграции рынков. Для этого они участвуют в общественных обсуждениях будущих законов и лоббируют свои интересы в технических организациях по стандартизации ЕС. Как юридические, так и физические лица имеют возможность защитить свои интересы и объяснить свою позицию в диалоге с Европейской комиссией, в судебных инстанциях, других специализированных службах.

Правовая база снятия барьеров на пути свободного движения товаров, услуг и лиц эволюционирует под воздействием экономической логики. В основе этой логики лежат основополагающие принципы интеграции рынков – запрет дискриминации и создание новых торговых и людских потоков, а также за-

щита интересов потребителей, предупреждение недобросовестной конкуренции. Среди принципов, лежащих за пределами экономики или имеющих к ней косвенное отношение, следует назвать охрану жизни, здоровья людей и окружающей среды, улучшение условий труда, защиту общественной морали и безопасности, культурных и исторических ценностей. Исследование показало, что порядок передвижения товаров, услуг и лиц по пространству ЕВР носит в значительной мере свободный характер. В то же время провозглашённые свободы далеко не безусловны. В силе многие национальные требования и практики, языковые тесты, правила регистрации профессиональных дипломов.

Издержки хозяйственной деятельности на этом пространстве растут пропорционально росту конкуренции. Право ЕВР растёт в ежедневном режиме. Институты ЕС последовательно выявляют и устраняют лазейки в национальном праве и практике, не давая возможности возродиться государственному и корпоративному протекционизму. Принятые с благой целью повысить безопасность и уровень жизни, эти нормы столь жёстки и сложны, что порой снижают потенциал экономической активности и физической мобильности населения. Чтобы реализовать себя на этом обширном пространстве, преуспевающие экономические операторы и простые граждане должны постоянно наращивать свои знания о нововведениях в *acquis communautaire*.

Целый ряд социально и экономически значимых функций на пространстве ЕВР выполняет конкурентная политика ЕС. Благодаря её механизмам обеспечены, во-первых, доступ к товарам и услугам на более выгодных для граждан ЕС условиях, во-вторых, справедливое содействие развитию компаний государств-членов, в-третьих, повышение конкурентоспособности Европейского союза в мире.

Без сомнения, интеграционными процессами движет экономическая необходимость, но не только она. Во многом ради сохранения традиций, культурного и природного многообразия страны выработали практику взаимного признания своих норм и правил, множили количество сфер общей политики и наполняли содержанием понятия свободы и единства. В тех областях,

где гармонизация национальных правил была обоснована, она была осуществлена, в остальных действуют параллельные режимы¹⁴⁴ на условиях взаимного их признания членами группировки. Там, где предпочтительнее разделение труда между национальным и наднациональным уровнями, действуют многоуровневые режимы, основанные на дополнении национального регулирования общеевропейским; где необходимо прямое делегирование полномочий – наднациональные режимы; где всё зависит от опоры на усилия государств – межправительственные режимы.

Идея реинтеграции постсоветского пространства – тоже уже не миф, а реальность. Вместе с тем, потенциал ЕАЭС плохо оценён: интеграция не гарантирует результатов, её издержки во многом очевидны, в то время как выгоды – туманны. Отсюда насущна задача включения научных кругов в разработку интеграционных решений во имя достижения желаемого уровня свободы в том или ином сегменте этого пространства, защиты конкурентных преимуществ отечественной экономики и нерыночных ценностей. Соответственно, должна быть поставлена и задача зрелого партнёрства от Лиссабона до Владивостока.

¹⁴⁴ Термин из книги Donnelly S. The Regimes of European Integration. Constructing the governance of the Single Market. Oxford University Press. 2010. P. 73-79.

ОБ АВТОРЕ

Кондратьева Наталия Борисовна – кандидат экономических наук, доцент, учёный секретарь Института Европы РАН, руководит Центром экономической интеграции Отдела исследований европейской интеграции. Окончила МГУ им. М.В. Ломоносова; защитила кандидатскую диссертацию по проблемам регионального развития и региональной политики Европейского союза. Автор свыше 70 публикаций, в т.ч. монографий, посвящённых Единому внутреннему рынку ЕС, региональной и конкурентной политике, развитию субрегионального сотрудничества в Европе, Евразийскому экономическому союзу. В 2003–2010 гг. – доцент кафедры европейской интеграции МГИМО (У) МИД РФ; с 2011 г. по настоящее время доцент факультета мировой экономики и мировой политики НИУ «Высшая школа экономики», с 2017 г. – заведует кафедрой европейских и интеграционных исследований Института мировых цивилизаций.

**В 2016–2017 гг. были выпущены следующие
доклады Института Европы**

331. Референдум о членстве Британии в Евросоюзе: ход, итоги и последствия. Ч. II. Под ред. Е.В.Ананьевой (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 331, М., 2016 г.
332. Инновационное развитие в ЕС: некоторые аспекты. Под ред. Н.М.Антюшиной. ДИЕ РАН, № 332, М., 2016 г.
333. Е.Г.Энтина. Международный контекст евроинтеграции Западных Балкан. ДИЕ РАН, № 333, М., 2016 г.
334. Е.В.Ананьева, П.С.Каневский. Брекзит-1 и Брекзит-2: Британия и США меняют парадигму? ДИЕ РАН, № 334, М., 2016 г.
335. Электоральные процессы в Европейском союзе (середина второго десятилетия XXI века). Под ред. В.Я.Швейцера (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 335, М., 2016 г.
336. В.С.Циренчиков. Евросоюз: прогностическая поддержка инноваций. ДИЕ РАН, № 336, М., 2017 г.
337. Трансформация партийно-политического ландшафта в странах Евросоюза в условиях кризиса. Часть I. Под ред. Б.П.Гуселетова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 337, М., 2017 г.
338. Трансформация партийно-политического ландшафта в странах Евросоюза в условиях кризиса. Часть II. Под ред. Б.П.Гуселетова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 338, М., 2017 г.
339. Испания в меняющемся мире. К 40-летию дипломатических отношений между Россией и Испанией. Под ред. В.Л.Верникова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 339, М., 2017 г.
340. Современная Европа: 60 лет после Римских договоров. Часть I. Под ред. Е.А.Масловой, О.Ю.Потемкиной (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 340, М., 2017 г.
341. Современная Европа: 60 лет после Римских договоров. Часть II. Под ред. Е.А.Масловой, О.Ю.Потемкиной (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 341, М., 2017 г.
342. Вишеградская четвёрка в Европейском союзе: дилеммы конвергенции. Под ред. Л.Н.Шишелиной (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 342, М., 2017 г.
343. Германия. 2016. Под ред. В.Б.Белова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 343, М., 2017 г.
344. Правительство Т. Мэй – год у власти. Итоги досрочных выборов 2017 г. Под ред. Е.В.Ананьевой (отв. ред.), Е.В.Дрожжиной. ДИЕ РАН № 344, М., 2017 г.
345. Экономические аспекты Брекзита. Под ред. А.И.Бажана (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 345, М., 2017 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2016–2017

331. The UK EU Membership Referendum. Campaign, Results and Implications. Part II. Ed. by E.V.Ananieva and others. Reports of the IE RAS, № 331, M., 2016.
332. Innovative Development in the EU: Some Aspects. Ed. by N.M. Antyushina. Reports of the IE RAS, № 332, M., 2016.
333. E.G.Entina. European Integration of the Western Balkans: international background. Reports of the IE RAS, № 333, M., 2016.
334. E.V.Ananieva, P.S.Kanevsky. Brexit-1 and Brexit-2: The UK and the US Changing the Paradigm? Reports of the IE RAS, № 334, M., 2016.
335. Electoral Processes in the European Union (The Middle of the XXI Century Second Decade). Ed. by V.Ya.Shveitser and others. Reports of the IE RAS, № 335, M., 2016.
336. V.S.Tsirenschikov. European Union: Prognostic Support of Innovations. Reports of the IE RAS, № 336, M., 2017.
337. Transformation of the party and political landscape in european union countries in the period of crisis. Part I. Ed. by B.P.Guseletov and others. Reports of the IE RAS, № 337, M., 2017.
338. Transformation of the party and political landscape in european union countries in the period of crisis. Part II. Ed. by B.P.Guseletov and others. Reports of the IE RAS, № 338, M., 2017.
339. Spain in a changing world (for the 40th anniversary of diplomatic relations between Russia and Spain). Ed. by V.L.Vernikov and others. Reports of the IE RAS, № 339, M., 2017.
340. Contemporary Europe: 60th anniversary of the Treaties of Rome. P. I. Ed. by E.A.Maslova, O.Yu.Potemkina and others. Reports of the IE RAS, № 340, M., 2017.
341. Contemporary Europe: 60th anniversary of the Treaties of Rome. P. II. Ed. by E.A.Maslova, O.Yu.Potemkina and others. Reports of the IE RAS, № 341, M., 2017.
342. The Visegrad Four in the European Union: Dilemmas of Convergence. Ed. by L.N.Shishelina and others. Reports of the IE RAS, № 342, M., 2017.
343. Germany. 2016. Ed. by V.B.Belov and others. Reports of the IE RAS, № 343, M., 2017.
344. May's Government – a Year in Power. Snap General Elections-2017 Results. Ed. by E.V.Ananieva, E.V.Drozhdzhina. Reports of the IE RAS, № 343, M., 2017.
345. Brexit economic aspects. Ed. by A.I.Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 345, M., 2017.

Научное издание

Н.Б. Кондратьева

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: СТАНОВ-
ЛЕНИЕ ЕДИНОГО РЫНКА**

Доклады Института Европы
№ 346

Подписано в печать 13.12.2017. Формат 60×90^{1/16}/₁₆
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 8,88
Тираж 200 экз. Заказ № 1140

Издательство «Нестор-История»
197110 СПб., Петрозаводская ул., д. 7
Тел. (812)235-15-86
e-mail: nestor_historia@list.ru
www.nestorbook.ru

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии издательства «Нестор-История»
Тел. (812)235-15-86