

Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ¹

О.И. Пименова

Пименова Оксана Игорьевна — к.ю.н., начальник отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; Российская Федерация, 103426, Москва, ул. Большая Дмитровка, д. 26; E-mail: oxana_krasnova@mail.ru

В статье рассматриваются коммунитарная и конвенционная модели правовой интеграции, принятые в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе соответственно. Анализ проводится в сравнительно-правовом разрезе с целью выявить те уникальные черты, использование которых способствует решению актуальных задач интеграционного развития. Особое внимание уделяется исследованию актов органов Европейского союза и Евразийского экономического союза, их правовой природы, места, роли и специфики имплементации в национальных правовых порядках государств-членов. Автор анализирует также деятельность Суда Европейского союза и Суда Евразийского экономического союза по контролю реализации права Европейского союза и права Евразийского экономического союза в части правомерности принятия наднациональными органами данных интеграционных объединений правовых актов, создающих права и обязанности непосредственно для граждан Европейского союза и хозяйствующих субъектов в Евразийском экономическом союзе. В статье обосновывается идея о том, что безусловный приоритет интеграционного права над национальным законодательством и юридическая обязательность решений наднационального судебного органа для всех участников интеграционных отношений выступают теми «вехами» наднациональной правовой интеграции, при достижении которых становится возможным открытие государственных границ не только в сферах экономического сотрудничества, но и в других областях взаимодействия, прямо не связанных с общими процессами транснационализации экономик.

Ключевые слова: Европейский союз; Евразийский экономический союз; наднациональность; правовая интеграция; законодательный акт; судебный контроль; национальные парламенты; демократическая легитимность; межинституциональный консенсус

Для цитирования: Пименова О.И. (2019) Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 76–93. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-05

¹ Статья поступила в редакцию в апреле 2018 г.

Отсутствие действенного интеграционного права делает невозможным реализацию задач и целей интеграции.

Лев Энтин [Энтин, 2009, с. 238]

Введение

В силу «многослойности, многоступенчатости, неоднолинейности процессов межгосударственной интеграции» [Каширкина, Морозов, 2012, с. 17] все интеграционные объединения стремятся реализовать свои задачи через поиск и использование таких способов и механизмов правового регулирования отношений, которые бы обеспечили наиболее удобное соотношение между интересами объединения и его государств-членов. Достижение такого баланса интересов позволяет объединению справляться эффективно с решением возлагаемых задач [Lenaerts, Nuffel, 2011, p. 134], без предубеждений и презумпций решениям как более «лучшим» какого-либо уровня управления и без излишнего перекрестного вмешательства управляющих органов в компетенции друг друга.

Право интеграционных объединений весьма специфично. Будучи во всех случаях созданным на основе норм международных договоров, интеграционное право продолжает нести в себе черты международного права [Юмашев, 2006, с. 75], но при этом нацелено на проникновение в национальные правовые порядки государств-членов в целях их качественного преломления и формирования на их основе единых либо согласованных механизмов правового регулирования отношений, представляющих интеграционный интерес. По мере развития интеграционное право обретает различные характеристики, в зависимости от преследуемых целей интеграционного объединения и желания государств-членов делиться своим суверенитетом не только путем передачи (делегирования) части своих полномочий и развития практик скоординированного взаимодействия с наднациональными институтами, но также через обеспечение силами и средствами национального правового порядка реального действия актов объединений, их институтов, органов управления на своих территориях в отношении своих граждан. Для практического анализа этих характеристик обратимся к опыту двух интеграционных объединений – Европейского союза (ЕС) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС), выбравших два разных пути интеграции – коммунитарный и конвенционный (традиционный), предварительно вкратце объяснив суть каждого из них.

К теории вопроса

Справедливости ради нужно заметить, что в исследованиях европейских интеграционных процессов не так много внимания уделяется анализу методов интеграционного развития. Среди экспертов европейской интеграции существует гораздо большая заинтересованность в развитии и обосновании наднациональной природы ЕС, его правовых, экономических и институциональных аспектов [Majone, 2009, p. 2], чем в анализе механизмов и средств достижения интеграционных целей. Складывается ощущение, что такое преференциальное внимание наднациональным аспектам европейской интеграции вызвано опасениями поставить под сомнение неуклонное на протяжении последних тридцати лет (с момента принятия Единого европейско-

го акта², которым, можно сказать, и было положено на учредительном уровне начало полномасштабному применению коммунитарного метода правовой интеграции практически по всем вопросам интеграционного развития³) следование стилю нормативной интеграции. Даже термины «наднационализм» и «интерговернментализм» как краеугольные теоретические разработки политики европейской интеграции получили строго контекстную смысловую нагрузку.

Традиционно исследователи европейской интеграции рассматривают наднационализм в контексте углубления интеграционного развития, тогда как понимание интерговернментализма получило несколько негативный оттенок как явления, близкого к регионализму или даже сепаратизму, и не способствующего, таким образом, наднациональной интеграции [Middelaar, 2013, p. 5]. Не вдаваясь в семантические детали наднационализма и интерговернментализма как понятий, уже тщательно изученных не только в зарубежной, но и в отечественной литературе [Варламова, 2014; Мещерякова, 2014; Чиркин, 2016], возьмем на себя смелость утверждать, что, выступая краеугольными понятиями коммунитарного и конвенционного методов интеграции, наднационализм и интерговернментализм, каждый в своей мере, способствуют продвижению целей интеграционного развития, но с использованием своих, наиболее релевантных, средств.

Так, для коммунитарного метода интеграции такими средствами выступают законодательство, содержащее нормы прямого и приоритетного действия, а также правовые принципы, определяющие практику применения этого законодательства и в то же время формирующие его⁴. Данный метод еще называют «методом Сообщества». Следуя позиции, изложенной в официальном документе Комиссии ЕС, он характеризуется наличием следующих предметных черт: права законодательной инициативы Комиссии ЕС; ответственности Совета ЕС и Европейского парламента в принятии законодательных и бюджетных актов; участием Комиссии ЕС наряду с национальными государствами в реализации единой имплементационной политики на территории ЕС; особой роли Суда ЕС в защите и продвижении права ЕС [EU Commission, 2001, p. 8]. Поскольку коммунитарный метод интеграции зиждется на делегировании государствами-членами своих полномочий интеграционному объединению, нужно сказать, что ключевую роль здесь играют наднациональные институты как акторы, принимающие наднациональные акты и выступающие «посредниками» для национальных государств в их взаимоотношениях друг с другом и с ЕС по поводу урегулирования разногласий, возникающих в связи с делегированием полномочий, тогда как сама интеграция позиционируется как «укрощение [национального] суверенитета» [Magnetite, 2000, p. 117]. Конвенционный метод, напротив, признает в развитии и продвижении целей интеграции верховенство национальных государств, а точнее, их правительств как ключевых субъектов принятия интеграционных решений [Puetter, 2014, p. 854–870]. В соответствии с этим методом наднациональные решения являются результатом взаимодействия национальных правительств, их скоординированных практик, поэтому данный

² Единый европейский акт не только делегировал Комиссии ЕС ряд существенных полномочий по регулированию единого внутреннего рынка, его социальных и экологических аспектов, но и усовершенствовал судебную систему за счет создания Суда первой инстанции. Это важные «вехи» на пути нормативной интеграции в ЕС.

³ За исключением таких сенситивных сфер, получивших впоследствии особый статус правового регулирования, как внешняя политика и политика безопасности, справедливость, правосудие, сотрудничество полицейских и судебных органов.

⁴ В этом специфика позитивации права ЕС, в рамках которой происходит совмещение двух европейских правовых традиций — романо-германской и англосаксонской (общего права) [Mooghead, 2012, p. 126–143].

метод в теории еще называют методом межправительственной интеграции [Uçarer, 2013, p. 293].

При всей их явной теоретической разнице, коммунитарный и конвенционный методы интеграции имеют множество «точек соприкосновения» в практическом плане, и использование одного из них часто сопряжено с применением отдельных аспектов другого. Важно признать, что в силу общности предмета их регулирования (интеграция и интеграционные отношения) борьба за «чистоту» применения каждого метода в отдельности лишена всякого практического смысла. Так, преимущественно коммунитарная правовая интеграция, сложившаяся в ЕС, изобилует примерами использования межправительственных практик в успешном достижении целей интеграционного правового развития (и здесь можно указать не только на активную правотворческую роль межправительственного Совета ЕС, выступающего наряду с Европейским парламентом созаконодателем ЕС, но и на бесчисленное количество так называемых *de novo* органов коллективного принятия решений⁵, формируемых на уровне министров и гражданских служащих, представляющих национальные правительства и призванных решать ряд важнейших экспертно-технических вопросов). В этой связи целью настоящего исследования выступает не противопоставление двух моделей интеграции, а выявление тех их черт, применение которых лучшим образом будет способствовать решению актуальных задач интеграционного развития.

О правовой интеграции в Европейском союзе

ЕС пошел по пути использования коммунитарной модели интеграции, суть которой была сформулирована еще в решении Суда ЕС по делу *Van Gend et Loos v. Administratie der Belastingen* следующим образом: «Европейское экономическое сообщество представляет собой новый международный правопорядок, в пользу которого государства ограничили свои суверенные права в определенных областях и субъектами которого являются не только государства-члены, но и их граждане»⁶. В другом решении по делу *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* Суд ЕС указал, что «в отличие от обычных международных договоров Договор ЕЭС [Договор об учреждении Европейского экономического сообщества] создал свою собственную самостоятельную правовую систему, которая со вступлением Договора ЕЭС в силу стала составной частью правовых систем государств-членов и положения которой обязаны применять их суды»⁷.

Говоря о характере сложившегося правопорядка в ЕС, прежде всего, стоит указать, что право ЕС обладает верховенством (приматом) над правом его государств-членов. Приверженность данному принципу впервые была сформулирована в 1964 г. также Судом ЕС в упомянутом выше решении по делу *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* и затем получила подтверждение в Декларации № 17, приложенной к Лиссабонскому договору. В ЕС «национальная конституция обладает значением при исполнении союзного права лишь в той мере, в которой она не воспрепятствует действительному исполнению союзного права» [Хольцингер, 2014, с. 40]. Это значит, что в ЕС преимущественное применение при регулировании интеграционных отношений, возникающих с участием граждан национальных государств, имеют не национальные, в том числе конституционные акты,

⁵ ЕвроЮст, Фронтекс, Европейское агентство по фундаментальным правам и др.

⁶ Case C – 26/62, *Van Gend et Loos v. Administratie der Belastingen*. Режим доступа: [http:// curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) (дата обращения: 12.09.2016).

⁷ Case C – 6/64, *FlaminioCostav. E.N.E.L.* Режим доступа: [http:// curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) (дата обращения: 12.09.2016).

и даже не заключаемые национальными правительствами и ратифицируемые национальными парламентами международные договоры, а акты, принимаемые Европейским парламентом и (или) Советом ЕС и подлежащие прямому, безусловному применению частными лицами в том значении и понимании, какое им придается Судом ЕС.

О законодательных инструментах правовой интеграции в ЕС

ЕС действует по правилу *intra vires*, то есть только в пределах той компетенции, которую предоставили ему в учредительных договорах государства-члены для достижения целей, установленных этими договорами. Любая компетенция, не предоставленная ЕС в договорах, принадлежит государствам-членам. Данный подход отражает сложившуюся еще в 1950-х годах и сохраняющуюся по сей день специфику наделения ЕС компетенцией: разные сферы отношений передаются государствами-членами в ведение ЕС не целиком, а лишь применительно к отдельным их аспектам, прямо оговоренным в специальных уполномочивающих статьях учредительных договоров – так называемых «правовых базах»⁸.

Для реализации своей регулирующей компетенции, предписанной «правовыми базами», ЕС использует законодательные акты. В соответствии со ст. 289 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) правовой акт, принимаемый ЕС, выступает в качестве законодательного акта ЕС, если он одновременно отвечает трем критериям: принят в форме регламента, директивы или решения; принят Европейским парламентом и (или) Советом ЕС; принят посредством законодательной процедуры.

Как было заявлено Европейским Советом на Эдинбургском саммите в 1992 г., «форма законодательного акта должна быть настолько простой, насколько это будет способствовать удовлетворительному достижению цели <...>. Сообщество должно законодательствовать только до необходимых пределов. При прочих равных условиях директивы предпочтительнее регламентам» [Lenaerts, 1993, p. 885]. Это предпочтение изменило законодательную культуру ЕС. С момента вступления в силу Маастрихтского договора ЕС «стал законодательствовать все реже <...> и в менее интрузивной манере» [Cooper, 2017, p. 36], преимущественно используя форму директивного регулирования.

Концептуально директива представляет собой законодательный инструмент, позволяющий избежать излишнего регулирования отношений на уровне ЕС, оставляя в компетенции национальных инстанций выбор формы и способов достижения требуемого результата (ст. 288 ДФЕС). Но проблема в том, что каждое государство – член ЕС, кому адресована директива, имплементирует ее положения в свое внутреннее национальное законодательство с разной степенью лояльности. Как следствие, иногда возникают «имплементационные разрывы» между государствами – членами ЕС, когда одни из них несут связанные с имплементацией директивы издержки (правовые, политические, экономические, социальные, экологические) в гораздо большей степени, чем другие. Этот фактор осложняет правовую интеграцию в ЕС, развиваемую посредством директивного регулирования. Однако для смягчения его негативного эффекта Суд ЕС нашел разумный подход, рассмотрению которого и будет посвящен следующий подраздел.

⁸ «Правовые базы» определяют, по каким конкретным вопросам, в каких целях, в каком порядке, через какие институты и посредством какого вида актов ЕС вправе осуществлять регулирование в подведомственных ему сферах компетенции. Ссылки на них обязательны в преамбуле каждого законодательного акта ЕС, а отсутствие соответствующей ссылки или ее неполное приведение влекут отмену акта Судом ЕС.

Об имплементации законодательных актов ЕС

Имплементация законодательства ЕС носит децентрализованный характер и основывается на идее, согласно которой заинтересованные частные лица обладают серьезным намерением осуществлять контроль соблюдения законодательства ЕС, регламентирующего их права и свободы. «Бдительность индивидуумов, касающаяся защиты их прав, составляет эффективный контроль в дополнение к контролю, на который уполномочена бдительность Комиссии [ЕС]»⁹. Иски частных лиц играют все возрастающую роль в правовой интеграции ЕС в качестве средства давления на национальные власти для добросовестной и своевременной имплементации директив ЕС, выступая альтернативой централизованному надзору Комиссии ЕС.

Как пишет Н.В. Варламова [Варламова, 2014, с. 13], «у ЕС отсутствуют на территориях его государств-членов “региональные” или “местные” органы власти, обеспечивающие исполнение решений [ЕС]», этим занимаются национальные органы власти, именно они выступают основными применителями права ЕС, именно на них возложена презумпция ответственности за вред, причиненный правам частных лиц, в том числе в связи с неимплементацией либо ненадлежащей имплементацией директив ЕС.

Начиная со своего решения, вынесенного еще в 1963 г. по делу *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*¹⁰, Суд ЕС постоянно подчеркивает, что защита прав отдельных индивидов реализуется Судом ЕС в дополнение к защите, осуществляемой Комиссией и государствами-членами. Эту позицию Суд усилил позднее, в 1991 г., в деле *Francoovich v. Italy*¹¹, в решении по которому, в частности, была определена обязанность государств-членов рассматривать возбужденные против них частными лицами иски о возмещении ущерба, причиненного правам частных лиц неисполнением либо ненадлежащим исполнением обязанности по имплементации директив ЕС. Наконец, со вступлением в силу Лиссабонского договора Суду ЕС предоставлено право налагать на государства – члены ЕС суммы штрафа или пени не только за неисполнение его решений, но и в том случае, если государство в срок не отчиталось перед Комиссией ЕС о мерах по имплементации директив ЕС (пар. 3 ст. 260 ДФЕС).

Именно эта черта правовой интеграции ЕС – использование сил и средств национальных государств – обеспечивает действенность права ЕС в рамках национальных правопорядков, чьи органы власти, сохраняя, по словам Г. Еллинека [Еллинек, 2004, с. 413], «господствующий характер», наделены учредительной властью по праву, основанному на народном волеизъявлении, применять в отношении своих граждан меры принуждения, обеспечивающие выполнение правовых предписаний ЕС. В конечном итоге это также объясняет стремление институтов, реализующих регулирующие прерогативы ЕС, добиваться того, чтобы сам процесс принятия законодательных актов ЕС, по возможности, был максимально приближен к его гражданам, учитывал местную, региональную, национальную специфику подлежащих урегулированию с их участием отношений, прежде всего, за счет институционализации вовлеченности в законодательный процесс ЕС органов – национальных парламентов, непосредственно формируемых гражданами национальных государств и политически ответственных перед ними.

⁹ Case C – 26/62, *Van Gend et Loos v. Administratie der Belastingen*. Режим доступа: [http:// curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) (дата обращения: 12.09.2016).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Cases C-6/90 and C-9/90, *Francoovich v. Italy*. Режим доступа: [http:// curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) (дата обращения: 12.01.2017).

О судебном контроле принятия законодательных актов ЕС

Роль Суда ЕС в утверждении и развитии наднационального правового регулирования переоценить сложно. Доктрина прямого действия норм права ЕС и доктрина верховенства права ЕС, не будучи первоначально предусмотренными учредительными договорами ЕС, являются, по природе своего возникновения, «продуктами судебного права» [Waele, Vleuten, 2013, p. 645]. Можно сказать, что все правовое развитие ЕС осуществляется в системе координат, заданных Судом ЕС. Так, в ставшем уже хрестоматийным деле *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others v Bosman*¹² Суд ЕС определил, что регулирование реализации фундаментальных прав и свобод в ЕС относится к исключительной компетенции ЕС. Вооружившись этими аргументами, Суд ЕС неоднократно решал дела в пользу ЕС даже в тех случаях, когда в соответствии с положениями учредительных договоров ЕС изначально не имел соответствующей регулирующей компетенции (например, в сферах образования¹³, культуры и спорта¹⁴).

Сегодня регулирующие прерогативы ЕС жестко ограничены вопросами, переданными государствами-членами в его компетенцию посредством вышеупомянутых «правовых баз». Акты ЕС, не имеющие «правовой базы» либо не следующие ей в полной мере, расцениваются как символические и идущие вразрез с принципом надделения ЕС компетенцией. Такие акты подлежат аннулированию в порядке реализации статьи 263 ДФЕС, согласно которой Суд ЕС контролирует правомерность принятия законодательных актов ЕС.

В 1992 г. Судом ЕС было вынесено решение по делу *France v Commission*, согласно которому прямое указание «правовой базы» обязательно в каждом законодательном акте ЕС, а отсутствие соответствующей ссылки влечет отмену либо признание недействительным законодательного акта Судом ЕС¹⁵. Однако данное решение не оказало влияния на дальнейшую правоприменительную практику Суда ЕС. До сих пор ни один законодательный акт ЕС, оспаривавшийся государствами-членами в связи с недостаточным характером обоснования его принятия¹⁶, не был отменен либо признан недействительным. В лучшем случае Суд ЕС ограничивался констатацией содержания преамбулы законодательного акта¹⁷, полагаясь в вопросе о необходимости его принятия на мнение институтов ЕС, подготовивших данный акт¹⁸, в худшем случае — голословным заявлением тех же институтов о том, что достижение целей планируемой меры

¹² Case C- 415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others v Bosman*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

¹³ Case C- 9/74, *Casagrande v Landeshauptstadt München*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

¹⁴ Case C- 415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others v Bosman*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

¹⁵ См., например: Case C- 325/91, *France v Commission*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

¹⁶ По данным П. Крейга [Craig, 2012, p. 80], за последние двадцать лет имело место около десяти исков об отмене или признании недействительными законодательных актов ЕС в связи с недостаточной обоснованностью их принятия.

¹⁷ См., например: Case C-377/98, *Netherlands v. European Parliament and Council*; Case C-491/01, *British American Tobacco*; Joined Case C-154/04 and 155/04 R. v. *Secretary of State for Health and National Assembly for Wales*; Case C-58/8, *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

¹⁸ Case C-176/09, *Luxembourg vs Parliament and the Council*. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

«предполагает в обязательном порядке действие на уровне ЕС»¹⁹, не вдаваясь при этом в анализ каких-либо фактических обстоятельств.

Определенно, в системе, базирующейся на правовых и демократических ценностях, нельзя пренебрегать возможностью судебного органа указывать на ошибки законодателя в соблюдении им правил и процедур при реализации своих регулирующих прерогатив, но призывы к более взыскательной судебной проверке оснований реализации законодательной компетенции ЕС [Kumm, 2006, p. 503] чреваты рисками нарушения институционального баланса. В многоуровневой конституционной системе ЕС в решении вопроса о том, на каком уровне лучше осуществлять принятие законодательного акта (наднациональном или национальном), задействованы различные политические институты – субъекты законодательного процесса ЕС, приверженные различным политическим взглядам. И если Суд ЕС, вынося свое решение по уже принятому Советом ЕС и (или) Европейским парламентом законодательному акту ЕС, будет высказывать соображения о ненадлежащем уровне принятия данного акта, то это неизбежно поставит Суд ЕС против воли квалифицированного большинства государств-членов, посчитавших этот акт необходимым на уровне ЕС и одобрявших его в процессе принятия [Craig, 2012, p. 81]. Это даст повод для обвинений в «оголтелом судебном активизме» [Toth, 1994, p. 48]. Поэтому Суд ЕС, предпочитая не рисковать своей репутацией «механизма <...> конституционализации <...> коммунитарного права» [Варламова, 2014, с. 17], как правило, не вмешивается в политические межинституциональные дискуссии, оставаясь чисто правовым органом, чьи решения носят обязательный характер для всех участников интеграционных отношений.

О правовой интеграции в Евразийском экономическом союзе

По мнению Т. Риссе [Risse, 2015, p. 1], институциональный дизайн ЕАЭС «в существенной мере напоминает ЕС – за единственным исключением: там нет положений, на которых можно было бы выстроить наднациональные институты, он [ЕАЭС] остается межправительственным».

В отечественной литературе справедливо указывается на то, что в ЕАЭС при принятии интеграционных решений доминируют национальные правительства, тогда как институты ЕАЭС «всего лишь обеспечивают платформу для их [национальных правительств] взаимодействия» [Стрежнева, 2016, с. 6]. И если даже в ЕАЭС можно признать наличие институтов, обладающих отдельными наднациональными чертами и, исходя из этого, отнести ЕАЭС, как пишет Т. Нешатаева, «к организациям наднационального типа» [Нешатаева, 2015], но даже при всем при этом право ЕАЭС нельзя считать наднациональным правовым порядком в том эталонном значении и понимании, которое выработалось и укрепились в рамках функционирования ЕС.

Так, отдельные наднациональные черты можно увидеть в Евразийской экономической комиссии (Евразийская комиссия), наделенной регулируемыми прерогативами, и в Суде ЕАЭС, наделенном полномочиями обеспечивать единообразное применение международных договоров и решений органов ЕАЭС. При этом Суд ЕАЭС не рассматривает жалобы граждан национальных государств о нарушении их прав и свобод национальными актами, принятыми, например, в разрез с решениями Евразийской комиссии. Это так, поскольку решения Евразийской комиссии, хотя и подлежат прямому применению на территориях национальных государств, но не имеют

¹⁹ Case C- 84/94, UK v Council. Режим доступа: <http://curia.europa.eu> (дата обращения: 12.01.2017).

безусловного, признаваемого на евразийском и национальном уровне, приоритета по отношению к актам национальных законодательств.

Право ЕАЭС, созданное на основе Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (Договор), во многом продолжает нести черты международного права, опираясь в наращивании своего регулирующего потенциала на международные договоры и непротиворечащие им решения органов ЕАЭС – Евразийского экономического совета (Высший совет), Евразийского межправительственного совета (Межправительственный совет) и Евразийской комиссии (абз. 5 п. 1 ст. 6 Договора). На основе решений данных органов ЕАЭС формируются единые правила поведения для граждан²⁰ национальных государств, но эти «единые правила» не образуют самостоятельный и независимый правовой порядок для их участников, поскольку принимаются органами ЕАЭС в рамках их полномочий, предусмотренных не только Договором, но и иными международными договорами, заключаемыми национальными государствами в рамках ЕАЭС. Именно поэтому органы ЕАЭС изначально не обладают «учредительной» властью создавать в ЕАЭС наднациональный пласт правовых норм, которые имели бы предмет регулирования, независимый от «иных международных договоров», и механизм применения, не обусловленный выполнением в отношении этих норм специальных внутригосударственных процедур. Это одна из тех причин, что не позволяет актам ЕАЭС иметь безусловный приоритет применения по отношению к актам государств – членов ЕАЭС.

Об инструментах правовой интеграции в ЕАЭС

Инструментами правовой интеграции в ЕАЭС выступают наряду с международными договорами акты органов ЕАЭС, содержащие положения нормативно-правового характера. Поскольку международные договоры непосредственно не служат целям наднациональной правовой интеграции, остановим внимание на второй составляющей правового поля ЕАЭС – актах органов ЕАЭС. Данные акты обладают чертами, делающими правовую интеграцию в ЕАЭС весьма «межправительственно специфичной».

Во-первых, акты ЕАЭС принимаются органами ЕАЭС в рамках их полномочий, предусмотренных международными договорами, заключенными национальными государствами в рамках ЕАЭС (п. 1 ст. 6 Договора). Во-вторых, между актами ЕАЭС установлена четкая субординация, в соответствии с которой решения Евразийской комиссии имеют подчиненное положение по отношению к решениям Высшего совета и Межправительственного совета (п. 4 ст. 6 Договора). В-третьих, акты Высшего совета и Межправительственного совета адресованы государствам – членам ЕАЭС и подлежат исполнению в порядке, предусмотренном их национальными законодательствами. При этом в Договоре нигде прямо не закреплена обязательность актов Высшего совета и Межправительственного совета для органов национальных государств.

Особняком стоит Евразийская комиссия, акты которой, хотя и занимают подчиненное положение в правовой системе ЕАЭС (по отношению к актам Высшего совета и Межправительственного совета), но при этом адресованы гражданам (хозяйствующим субъектам) национальных государств и имеют непосредственное применение на территориях национальных государств (п. 13 Положения о Евразийской экономи-

²⁰ Имеются в виду хозяйствующие субъекты, под которыми понимаются юридические лица или индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в порядке, установленном национальным законодательством.

ческой комиссии, приложенного к Договору). Это те ценные черты, что делают акты наднациональными, но, к сожалению, их значение в условиях евразийской правовой интеграции девальвируется тем, что на уровне ЕАЭС не признается приоритет актов Евразийской комиссии по отношению к актам национального права. На уровне государств-членов в этом вопросе также нет единства подходов.

Например, в Конституции Российской Федерации не установлен приоритет юридически обязательных решений международных организаций и их органов по отношению к внутреннему законодательству. Конституцией Республики Беларусь место актов межгосударственных объединений прямо определено в национальной правовой системе в качестве актов подзаконного характера. Вывести их на более высокий уровень можно только путем заключения на их основе международных договоров, не обладающих верховенством, но следующих за конституцией и конституционными законами [Василевич, 2009, с. 15].

Весьма уникальный опыт сложился в Республике Казахстан. Согласно п. 3 ст. 4 Конституции данного государства, ратифицированные международные договоры имеют приоритет перед законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона Республики Казахстан. В развитие данного конституционного положения 5 ноября 2009 г. Конституционный Совет Республики Казахстан принял специальное постановление²¹, в котором определил, что акты международных организаций, созданных в соответствии с ратифицированными международными договорами, и их органов входят в систему национального правопорядка через указанные международные договоры. Если в международном договоре, стороной которого выступает Республика Казахстан, указано, что акты органов международных организаций имеют обязательный для государств-участников характер, то органы власти Республики Казахстан обязаны привести национальное законодательство в соответствие с актами таких органов международных организаций. Следовательно, если, например, решение Евразийской комиссии противоречит правовому акту Республики Казахстан, то приоритетом в применении будет обладать решение Евразийской комиссии, тогда как органы власти Республики Казахстан будут обязаны внести соответствующие изменения в национальное законодательство. К сожалению, данный подход к определению места актов органов ЕАЭС в национальном законодательстве не является общим для всех государств – членов ЕАЭС.

Для наднациональной правовой интеграции крайне важно не только единство подходов национальных правопорядков к определению места актов органов управления интеграцией в правовых системах государств – членов интеграционного объединения [Каширкина, Морозов, 2012, с. 251], но и регулирование этого вопроса непосредственно в учредительных актах самого объединения. Прав С.В. Бахин [Бахин, 2007, с. 126], когда пишет об актуальности для стран сегодняшнего глобализирующегося и интегрирующегося мира установления не только иерархии между их национальным правом и правом международных договоров на уровне национального права, но и «между национальным правом и правом интеграционного объединения», участниками которого выступают данные государства, но уже на уровне права самого интеграционного объединения.

²¹ Об официальном толковании норм ст. 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов см. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 г. № 6 [Конституционный Совет Республики Казахстан, 2009].

О судебном контроле реализации права ЕАЭС

Как пишет судья Суда ЕАЭС Т. Нешатаева [Нешатаева, 2015], наднациональные суды создаются для единообразного толкования и применения общих норм права, решая эту задачу прецедентно — создавая нормы права, которые «скрепляют все три вида правового регулирования интеграционных отношений: международный договор, норму, изданную международной бюрократией, и норму, принятую национальными властями, в том числе национальными судами». Принимая во внимание деятельность Суда ЕС, с этим высказыванием нельзя не согласиться; говоря о Суде ЕАЭС, можно: Суд ЕАЭС наделен полномочиями, нерелевантными решению такой задачи. Обратимся к их рассмотрению подробнее.

Согласно п. 2 Статута Суда ЕАЭС, приложенного к Договору (Статут), Суд ЕАЭС обеспечивает единообразное применение права ЕАЭС, рассматривая споры по вопросам его реализации (пп. 1 и 2 п. 39 Статута). Однако в компетенцию Суда ЕАЭС не входит наделение органов ЕАЭС дополнительной компетенцией помимо той, что прямо предусмотрена Договором и (или) иными международными договорами, заключенными в рамках интеграционного объединения (п. 42 Статута).

Решения Суда ЕАЭС «не изменяют и не отменяют действующие нормы права ЕАЭС, национального законодательства и не создают новые нормы» (п. 102 Статута), а преюдициальные заключения Суда ЕАЭС не носят обязательного характера для национальных юрисдикционных органов, по запросам которых они даются (п. 98 Статута). Учитывая особую важность преюдициальных заключений для налаживания правотворческого и правоприменительного диалога между наднациональным и национальными судебными органами, включение п. 98 в Статут в данной формулировке свидетельствует, по словам А.С. Исполинова, об «игнорировании нормативных актов интеграционного объединения странами-членами, в первую очередь, их национальными судами» [Исполинов, 2017, с. 115]. Это первое компетенционное препятствие, созданное авторами Договора, на пути единообразного толкования и применения норм права ЕАЭС.

Второе препятствие связано с необходимостью соблюдения процедуры досудебного урегулирования спора о правомерности решений Евразийской комиссии в части их соответствия международным договорам или решениям органов ЕАЭС. Данная процедура применяется в отношении споров, инициированных не только государствами-членами, но и хозяйствующими субъектами. Спор не принимается к рассмотрению Судом ЕАЭС без предварительного обращения заявителя к Евразийской комиссии (п. 43 Статута). При этом в Статуте не предусматривается возможность судебного обжалования результатов досудебного урегулирования, которыми, например, хозяйствующий субъект может быть не удовлетворен, продолжая считать свои права и законные интересы, предоставленные Договором, нарушенными решением Евразийской комиссии. Только если Евразийская комиссия бездействует, спор может быть принят к рассмотрению Судом ЕАЭС (п. 44 Статута). Условие о необходимости соблюдения процедуры досудебного урегулирования спора работает как «бутылочное горлышко» в отношении юридических и физических лиц, ведущих предпринимательскую деятельность в ЕАЭС, значительно сужая возможности получения ими судебной защиты на евразийском уровне. Если государства-члены имеют альтернативные средства отстаивания своих интересов и прерогатив (например, путем обращения в Высший совет), то хозяйствующие субъекты — нет²². К сожалению, данное обстоятельство не

²² В ЕС процедура досудебного урегулирования не применяется по спорам между частным лицом и органом ЕС, акт которого оспаривается данным лицом. Досудебное урегулирование используется

получило должного внимания авторов евразийской интеграции либо, напротив, намеренно использовано для «сдерживания активности и роста авторитета [наднационального] суда» [Исполинов, 2017, с. 116].

О «формальном парламентском элементе» в ЕАЭС

В качестве следующего препятствия на пути к коммуитарной правовой интеграции в ЕАЭС в литературе указывается на отсутствие у ЕАЭС «формального парламентского элемента» [Лихачев, 2014], который взаимодействовал бы с другими органами ЕАЭС в процессе принятия евразийских решений. Однако с «наднациональным парламентаризмом» не все так просто, как с наднациональным судом, и опыт ЕС это доказывает.

Наличие наднационального парламента само по себе не делает правовую интеграцию наднациональной. Вопрос о роли Европейского парламента в правовой интеграции ЕС весьма и весьма спорный. «Европейский парламента не разделяет многие демократические традиции национальных парламента, остается отдаленным от граждан и в процессе принятия европейских решений может рассматриваться как часть проблемы демократической легитимности [в ЕС]» [European Union Select Committee, 2013, p. 40]. Сегодня Европа смотрит на национальные парламента для защиты демократической легитимности в той степени, в какой институты ЕС не могут сами обеспечить эту легитимность в процессе наднациональной правовой интеграции. По ряду вопросов законодательной политики, которые подпадают под регулирующую компетенцию государств – членов ЕС, но при этом требуют принятия гармонизирующих мер со стороны ЕС, Европейский парламента «физически» не в состоянии заменить национальные парламента: последние, локализуясь на местах, остаются политически ответственными за ситуацию в своих государствах, что делает их уникальными органами при принятии правовых актов ЕС. Руководствуясь этими мотивами, Лиссабонский договор закрепил на учредительном уровне специальный механизм (так называемый субсидиарный контрольный механизм), посредством которого национальные парламента получили возможность участвовать в законодательном процессе ЕС, не подменяя ни Европейский парламента, ни Совет ЕС, ни Комиссию ЕС, но напрямую взаимодействуя с ними, равно как и между собой, по вопросу о надлежащем уровне реализации наднациональных регулирующих прерогатив.

Возможно, что ЕАЭС также следовало бы обратиться к национальным парламентам своих государств-членов как уникальным акторам в процессе принятия евразийских решений. Национальные парламента, участвуя, например, в реализации регулирующих прерогатив Евразийской комиссии, могли бы придать ее актам большую демократическую легитимность (через тот же механизм субсидиарного контроля, оценивающий целесообразность передачи и реализации определенных полномочий на уровне Евразийской комиссии), а значит, и лучшую исполнимость на местах. Будучи политически ответственными перед своими избирателями, национальные парламента могли бы выступить связующим звеном между ЕАЭС и гражданами его государств-членов, обеспечив последним возможность участвовать (через своих парламентских представителей) в выработке и принятии на евразийском уровне нормативных актов, регулирующих интеграционные отношения не только с участием их государств, но и их самих. Безусловно, обеспечение «парламентской» легитимности актов органов ЕАЭС

только по спорам между государствами – членами ЕС. При этом отсутствие заключения Комиссии ЕС не препятствует обращению в Суд ЕС (ст. 259 ДФЕС).

было бы значимым шагом к наднациональной правовой интеграции, на пути к которой стоит ЕАЭС. Однако для превращения подмастерья в мастера потребуются не только намерение и время, но, прежде всего, институционально более совершенный механизм принятия наднациональных решений, посредством которого все субъекты интеграционных отношений будут вовлечены на паритетной основе в совместное решение общих проблем, нежели чем в неуступчивое продвижение собственных интересов.

Заключение

Конечно же, правовая интеграция в рамках ЕС существенно отличается от правовой интеграции в рамках ЕАЭС как с формально-правовой позиции следования различным методам интеграционного развития, так и с практической позиции достигнутых результатов. В ЕС и ЕАЭС кардинальным образом разнятся механизмы принятия интеграционных решений, равно как и сама их (решений) природа.

Нормативные акты, принимаемые в ЕАЭС, не имеют безусловного приоритета по отношению к актам национального законодательства его членов, в связи с чем на уровне последних также отсутствует системность и единство видения в данном вопросе (что и послужило лейтмотивом предметного анализа законодательства отдельных государств – членов ЕАЭС без релевантного внимания к законодательству государств – членов ЕС в соответствующем разрезе). В ЕС ситуация диаметрально противоположная: на учредительном уровне (начиная с Единого европейского акта) созданы все предпосылки для наделяния институтов ЕС «учредительными» полномочиями формировать самостоятельный наднациональный пласт правовых актов, обладающих верховенством и прямым действием на территориях национальных государств, в связи с чем последние и демонстрируют лояльность и согласованность в следовании решениям Суда ЕС и обеспечении надлежащего применения актов Комиссии ЕС.

Использование сил и средств национальных государств для достижения целей интеграционного развития – стратегически верно выверенный подход интеграционного развития. Лишь добрая воля и согласие членов интеграционного объединения способны достичь любые амбициозные задачи интеграционного характера. Поэтому сам механизм принятия решений обретает решающую роль в успехе их последующей реализации. И, к счастью, выбранный метод интеграционного развития, хотя и задает верный тон имплементационным процессам, но не предопределяет их исход.

Коммунитарный метод апеллирует к законодательной процедуре межинституционального взаимодействия (с привлечением национальных парламентов), тогда как конвенционный метод – к межправительственным переговорам, но в обоих случаях субъекты принятия решений стремятся к одному – элиминации вероятности неудобства наднациональных решений для национальных применителей [Glencross, 2014, p. 70]. Это достигается согласованием воли субъектов принятия решений на основе их диалога, но не спора между собой. Самые реализуемые коллективные решения принимаются на основе консенсуса, но не приоритета воли большинства. При этом имеется в виду консенсус, достигнутый в результате межинституционального диалога (межинституциональный консенсус) субъектов принятия решений, локализованных на различных уровнях управления интеграцией. Критически важно привлекать в процесс принятия интеграционных решений непосредственно тех, кто будет обеспечивать реализацию этих решений на местах. В этом плане законодательный процесс ЕС, отличающийся многополярностью и сложностью согласования позиций его участников, с институциональной вовлеченностью в него граждан национальных государств через их парламенты, непосредственно взаимодействующие (в рамках субсидиарного кон-

трольного механизма) с наднациональными институтами, реализующими законодательные прерогативы ЕС, сам по себе является непреложной гарантией максимально полного учета в наднациональных законодательных решениях позиций всех заинтересованных и задействованных сторон. И хотя для принятия законодательных решений в ЕС требуется квалифицированное большинство Совета и (или) большинство Европейского парламента, тем не менее этот аспект законодательной процедуры ни в коей мере не нивелирует ее подлинно межинституциональную природу.

В свою очередь, обращаясь к решениям Совета Евразийской комиссии (как органа, осуществляющего общее руководство ее деятельностью), нельзя не указать, что они также принимаются консенсусом, при недостижении которого вопрос передается на рассмотрение в Высший совет (п. 29 Положения о Евразийской экономической комиссии, приложенного к Договору). Однако ситуация с «евразийским консенсусом» совсем другого рода: с учетом того, что Совет Евразийской комиссии состоит из пяти вице-премьеров, представляющих национальные правительства государств – членов ЕАЭС, говорить о межинституциональной природе данного органа, равно как и реализуемой им процедуре принятия решений, было бы безосновательно.

Подлинно консенсуальный характер наднациональных решений дает авеню их процедурной легитимности, а значит, и неосложненной имплементации всеми участниками интеграционных отношений, задействованными как в их принятии, так и непосредственном применении (гражданами). В этом видится главный урок интеграционного развития ЕС, в соответствии с которым межинституциональный консенсус становится «золотым стандартом» правового сближения национальных государств.

Источники

- Бахин С.В. (2007) Международная составляющая правовой системы России // Правоведение. № 6. С. 126–137.
- Варламова Н.В. (2014) Проблемы институционализации наднационального уровня осуществления публично-властных полномочий // Интернационализация конституционного права в условиях глобализации: труды Института государства и права Российской академии наук № 6 / Т.А. Васильева (ред.). М.: Институт государства и права Российской академии наук. С. 13.
- Василевич Г.А. (2009) Международное право и национальное законодательство. М.: Эксмо. С. 151.
- Еллинек Г. (2004) Общее учение о государстве. СПб.: Литагент «Юридический центр». С. 413–416.
- Исполинов А.С. (2017) Что скрывается за броским термином «интеграционное правосудие»? // Право. Журнал Высшей школы экономики. № 3. С. 105–120.
- Каширкина А.А., Морозов А.Н. (2012) Международно-правовые модели Европейского союза и Таможенного союза: сравнительный анализ. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Контракт. С. 17.
- Конституционный Совет Республики Казахстан (2009) Постановление № 6. Режим доступа: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30519643#pos=0;0 (дата обращения: 02.02.2017).
- Лихачев В. (2014) Интеграция и закон: ЕАЭС нужна нормативная компонента // Российская газета. 24 декабря.
- Мещерякова О.М. (2014) Лиссабонский Договор и проблема расширения функций институтов ЕС // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. № 3 (24). С. 139–142.
- Нешатаева Т.Н. (2015) Интеграция и наднационализм. Отрасли права: аналитический портал. Режим доступа: <http://отрасли-права.рф/article/2679> (дата обращения: 18.02.2018).

- Стрежнева М. (2016) Наднациональность и принцип subsidiarity в ЕС и за его пределами // *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 60. № 6. С. 5–12.
- Хольцингер Г. (2014) Конституционное государство в Европейском союзе // *Современный конституционализм: вызовы и перспективы* / В.Д. Зорькин (ред). М.: Норма. С. 40–41.
- Чиркин В.Е. (2016) Наднациональное право: возникновение, содержание, действие // *Актуальные проблемы российского права*. № 1. С. 18–25.
- Энтин Л.М. (2009) *Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы*. М.: Аксиом. С. 238.
- Юмашев Ю.М. (2006) Региональная интеграция и международные отношения // *Московский журнал международного права*. № 1. С. 75–87.
- Cooper I. (2017) Is the Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology // *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon* / A. Cornell, M. Goldoni (eds). L.: Hart. P. 36–43.
- Craig P. (2012) Subsidiarity: A Political and Legal Analysis // *Journal Common Market Studies*. Vol. 50. P. 80–83.
- European Union (EU) Commission (2001) *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428 Final. 25 July.
- European Union (EU) Select Committee (2013) *The Role of National Parliaments in the European Union: Written Evidence*. Режим доступа: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/lddeu-com/151/151.pdf/> (дата обращения: 19.02.2016).
- Glencross A. (2014) *The Politics of European Integration: Political Union or a House Divided?* Oxford: Wiley. P. 70.
- Kumm M. (2006) Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union // *European Law Review*. Vol. 12. No. 4. P. 503.
- Lenaerts K., Nuffel P. (2011) *European Union Law*. L.: Sweet & Maxwell. P. 134.
- Lenaerts K. (1993) The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union. Keeping the Balance of Federalism // *Fordham International Law Journal*. Vol. 17. No. 4. P. 884.
- Magnette P. (2000) *L'Europe, L'État et la Démocratie: Le Souverain Apprivoisé*. Brussels: Complexe. P. 117.
- Majone G. (2009) *Europe As the Would-be World Power: Europe at Fifty*. Cambridge: Cambridge University Press. P. 2.
- Moorhead T. (2012) European Union Law as International Law // *European Journal of Legal Studies*. Vol. 5. No. 1. P. 126–143.
- Puetter U. (2014) Governing Informally: The Role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact // *Journal of European Public Policy*. Vol. 11. No. 5. P. 854–870.
- Risse Th. (2015) The Diffusion of Regionalism, Regional Institutions, Regional Governance. Paper presented at the EUSA 2015 Conference, Boston, USA. Режим доступа: https://www.eustudies.org/conference/papers/11?_token=pDqnRLkX0Eaw8gqXHDDYJiHY5AQR2IJYDJQ1WD2G&criteria=author&keywords=risse&submit= (дата обращения: 19.02.2016).
- Toth A. (1994) A Legal Analysis of Subsidiarity // *Legal Issues of the Maastricht Treaty* / D. O'Keefe, P. Twomey (eds). L.: Chancery. P. 48.
- Uçarer E.M. (2013) Area of Freedom, Security, and Justice // *European Union Politics* / M. Cini, N. Perez-Solorzano Barragán (eds). Oxford: Oxford University Press. P. 281–295.
- Waele H., Vleuten A. (2013) Judicial Activism in the European Court of Justice – The Case of LGBT Rights // *Michigan State International Law Review*. Vol. 19. P. 644–665.

Legal Integration in the European Union and the Eurasian Economic Union: Comparative Analysis¹

O. Pimenova

Oxana Pimenova – PhD, Head of Section for liaison with federal government authorities, Permanent Staff of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation; 26 Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426, Russian Federation; E-mail: oxana_krasnova@mail.ru

Abstract

The author studies the communitarian and conventional models of legal integration used in the European Union (EU) and the Eurasian Economic Union (EAEU), respectively. The purpose of this comparative legal analysis is to determine unique features reflecting differences between these models. Particular focus is on the examination of legal acts of public bodies of the EU and the EAEU – their legal nature, place, role and the characteristics of their implementation in the national legal systems of their members. The author also analyses how the Court of the European Union and the Court of the Eurasian Economic Union control the enforcement of legislation of the EU and the EAEU, primarily in those cases where the courts assess justifications provided by supranational public bodies of these unions when they pass legal acts creating rights and obligations directly for citizens of the EU and economic entities of the EAEU. The article offers a rationale for the concept stating that the absolute priority of integration law over national legislation and the binding power of decisions of a supranational court for all participants of integration relations are the key milestones of supranational legal integration; when these milestones are achieved, it is possible to open borders not only for economic cooperation, but also for other forms of collaboration not linked tightly to the general processes of transnationalization of the economies.

Key words: European Union; Eurasian Economic Union; supranational status; legal integration; legislative act; judicial control; national parliaments; democratic legitimacy; inter-institutional consensus

For citation: Pimenova O. (2019) Legal Integration in the European Union and the Eurasian Economic Union: Comparative Analysis. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 76–93 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-05

References

- Bakhtin S.V. (2007) Mezhdunarodnaya sostavliayushchaya pravovoi sistemy Rossii [The International Component of Russia's Legal System]. *Pravovedenie [Jurisprudence]*, no 6, pp. 126–137. (In Russian)
- Chirkin V.E. (2016) Nadnatsional'noe pravo: vzniknovenie, sodержanie, deistvie [Supranational Law: Emergence, Content, Action]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava [Current Problems of Russian Law]*, no 1, pp. 18–25. (In Russian)
- Cooper I. (2017) Is the Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology. *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon* (A. Cornell A., M. Goldoni (eds)). London: Hart, pp. 36–43.
- Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan (2009) Resolution No. 6. Available at: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30519643#pos=0;0 (accessed 29 January 2019).
- Craig P. (2012) Subsidiarity: A Political and Legal Analysis. *Journal Common Market Studies*, vol. 50, pp. 80–83.
- Ellinek G. (2004) *Obshchee uchenie o gosudarstve [General Doctrine of the State]*. St. Petersburg: Litigant Legal Centre. (In Russian)

¹ The editorial board received the article in April 2018.

- Entin L.M. (2009) *Pravo Evropeiskogo Soiuzu. Novyi etap evoliutsii: 2009–2017* [European Union Law: New Stage of Evolution: 2009–2017]. Moscow: Aksiom. (In Russian)
- Eurasian Economic Union (EAEU) (2014) Treaty on the Eurasian Economic Union. Available at: <https://docs.eaeu-union.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=3610> (accessed 29 January 2019).
- European Union (EU) Commission (2001) European Governance: A White Paper. COM (2001) 428 Final, 25 July.
- European Union (EU) (2012) Treaty on the Functioning of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A12012E/TXT> (accessed 29 January 2019).
- European Union (EU) Select Committee (2013) The Role of National Parliaments in the European Union: Written Evidence. Available at: <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/national-parliaments-evidence.pdf> (accessed 19 January 2019).
- Glencross A. (2014) *The Politics of European Integration: Political Union or a House Divided?* Oxford: Wiley.
- Ispolinov A.S. (2017) Chto skryvaetsia za broskim terminom “integratsionnoe pravosudie” [What is Behind the Catchy Term “Integrative Justice”]? *Pravo: Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki* [Right: Journal of the Higher School of Economics] no 3, pp. 105–120. (In Russian)
- Iumashev Iu.M. (2006) Regional'naiia integratsiia i mezhdunarodnye otnosheniia [Regional Integration and International Relations]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava* [Moscow Journal of International Law], no 1, pp. 75–87. (In Russian)
- Kashirkina A.A., Morozov A.N. (2012) *Mezhdunarodno-pravovye modeli Evropeiskogo Soiuzu i Tamozhennogo soiuzu: sravnitel'nyi analiz* [International Legal Models of the European Union and the Customs Union: A Comparative Analysis]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law Under the Government of the Russian Federation. (In Russian)
- Khol'tsingher G. (2014) Konstitutsionnoe gosudarstvo v Evropeiskom soiuzu [Constitutional State in the European Union]. *Sovremennyi konstitutsionalizm: vyzovy i perspektivy* [Modern Constitutionalism: Challenges and Prospects] (V.D. Zor'kin (ed.)). Moscow: NORM. (In Russian)
- Kumm M. (2006) Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union. *European Law Review*, vol. 12, no 4.
- Lenaerts K., Nuffel P. (2011) *European Union Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Lenaerts K. (1993) The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism. *Fordham International Law Journal*, vol. 17, no 4.
- Likhachev V. (2014) Integratsiia i zakon: EAES nuzhna normativnaia komponenta [Integration and Law: The EAEU Needs a Regulatory Component]. *Rossiiskaia gazeta* [Russian Gazette], 24 December. (In Russian)
- Magnette P. (2000) *L'Europe, L'État et la Démocratie: Le Souverain Apprivoisé*. Brussels: Complexe.
- Majone G. (2009) *Europe As the Would-be World Power: Europe at Fifty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meshcheriakova O.M. (2014) Lissabonskii Dogovor i problema rasshireniia funktsii institutov ES [The Treaty of Lisbon and the Problem of Expanding the Functions of EU Institutions]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 5, Jurisprudentsiia* [Bulletin of Volgograd State University: Series 5, Jurisprudence], no 3 (24), pp. 139–142. (In Russian)
- Middelaar L. (2013) *The Passage to Europe, How a Continent Became a Union*. New Haven and London: Yale University Press.
- Moorhead T. (2012) European Union Law as International Law. *European Journal of Legal Studies*, vol. 5, no 1, pp. 126–143.
- Neshataeva T.N. (2015) Integratsiia i nadnatsionalizm [Integration and Supranationalism]. Otrashi prava: analiticheskii portal [Branch Rights: Analytical Portal]. Available at: <http://отрасли-права.рф/article/2679> (accessed 02 February 2019).

- Puetter U. (2014) Governing Informally: The Role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact. *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no 5, pp. 854–870.
- Risse T. (2015) The Diffusion of Regionalism, Regional Institutions, Regional Governance. Paper presented at the EUSA 2015 Conference, Boston. Available at: https://www.eustudies.org/conference/papers/11?_token=pDqnRLkX0Eaw8gqXHDDYJiHY5AQR2IJYDJQ1WD2G&criteria=author&keywords=risse&submit= (accessed 19 February 2016).
- Strezhneva M. (2016) Nadnatsional'nost' i printsip subsidiarnosti v ES i za ego predelami [Nationality and the Principle of Subsidiarity in the EC and in Ego Predecessors. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* [*World Economy and International Relations*], vol. 60, no 6, pp. 5–12. (In Russian)
- Toth A. (1994) A Legal Analysis of Subsidiarity. *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (D. O'Keefe, P. Twomey (eds)). London: Chancery.
- Uçarer E.M. (2013) Area of Freedom, Security, and Justice. *European Union Politics* (M. Cini, N. Perez-Solorzano Barragán (eds)). Oxford: Oxford University Press, pp. 281–295.
- Varlamova N.V. (2014) Problemy institutsionalizatsii nadnatsional'nogo urovnia osushchestvleniya publichno-vlastnykh polnomochii [Problems of Institutionalization of the Supranational Level of Public Authority]. *Internatsionalizatsiia konstitutsionnogo prava v usloviakh globalizatsii* [*Internationalization of Constitutional Rights in the Context of Globalization*] (T.A. Vasiliev (ed.)). Moscow: Institute of State and Rights, Russian Academy of Sciences. (In Russian)
- Vasilevich G.A. (2009) *Mezhdunarodnoe pravo i natsional'noe zakonodatel'stvo* [*International Law and National Legislation*]. Moscow: Eksmo. (In Russian)
- Waele H., Vleuten A. (2013) Judicial Activism in the European Court of Justice: The Case of LGBT Rights. *Michigan State International Law Review*, vol. 19, pp. 644–665.