

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО ПРАВА И ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Проблема взаимодействия международного финансового права (МФП) и права Европейского союза приобретает особую актуальность в данном интеграционном объединении, в котором создана и продолжает развиваться специфическая правовая система, характеризующаяся признаками как международного, так и внутригосударственного права. Глобальный финансовый кризис и последовавший за ним кризис суверенных долгов в Европейском союзе значительно изменили мировую финансовую архитектуру и привели к серьезной реформе финансовой отрасли в ЕС. Используя системный метод, а также методы формально-юридического, функционального и структурного анализа, автор обозначает различные виды взаимного влияния норм МФП на правопорядок ЕС. Хотя международные договоры ЕС и являются составной (интегральной) частью его правовой системы, правила толкования и применения международных договоров отличаются от актов как первичного, так и вторичного права ЕС. Кроме того, не все международные договоры обладают прямым действием в рамках правопорядка ЕС. Взаимодействие МФП и права ЕС осуществляется в процессе как нормотворческой, так и правоприменительной деятельности. Наиболее частым примером воздействия норм «мягкого права» является включение норм международных финансовых стандартов в акты вторичного права ЕС. Обратное влияние права ЕС на МФП осуществляется посредством участия государств-членов ЕС и институтов ЕС в межправительственных организациях и иных международных объединениях, разрабатывающих и контролирующих имплементацию в национальное законодательство международных финансовых стандартов.

The problem of interaction between the international financial law (IFL) and the EU law has become particularly vital in this integrational entity where a special legal system was created. It has been developing until now and carries the features of the both international and municipal law. Global financial crisis and subsequent sovereign debt crisis have substantially changed global financial architecture and led to a comprehensive reform of the financial branch in the EU. The author implementing systematic analysis and formal legal method as well as functional and structural analysis reviews different types of interaction between IFL and the EU legal order. Although international agreements form an integral part of the EU legal order, the rules of their interpretation differ from the primary and secondary EU legislation. The reverse influence of the EU law is carried out by EU institutions and



Member States by participating in inter-governmental organizations and other international bodies which work out and review national implementation of International Financial Standards.

Ключевые слова: международное финансовое право, право Европейского союза, международные финансовые стандарты, имплементация.

Keywords: international financial law, EU law, international financial standards, implementation.

1. Введение

6

Предметом внимания исследователя, изучающего взаимодействие международного и национального права, являются, как правило, вопросы трансформации норм международного права в нормы права национального, прямого действия (или имплементации) первых в национальной правовой системе. Обсуждается специфика реализации международно-правовых норм во внутреннем праве в зависимости от источников их закрепления (конвенции, обычаи, принципы), соотношение норм международного и национального права по юридической силе.

Правовой дискурс об иерархии (или отсутствии таковой) норм международного права обычно ведется вокруг порядка перечисления источников этой правовой системы [1, с. 19–20; 2, с. 17–20] в ст. 38 Статута Международного суда ООН, вокруг норм *jus cogens, erga omnes*, а также закрепленного в ст. 103 Устава ООН приоритета исполнения обязательств из Устава перед другими обязательствами членов ООН, выводов, содержащихся в работах Комиссии международного права ООН, о фрагментации международного права.

Соответственно, для исследования взаимодействия норм международного права (равно как и его подотрасли — международного финансового права) и права ЕС, а также подбора необходимого инструментария необходимо обозначить предмет и систему международного финансового права [3], определить сущность права ЕС как правового явления и обозначить формы и виды возможного взаимодействия.

2. Общие вопросы взаимодействия права ЕС с международным правом

Суд Европейских сообществ еще в 1963 г. объявил, что Европейское экономическое сообщество является «новым правовым порядком международного права» (*new legal order of international law*) [4], однако впоследствии в практике суда указание на принадлежность права Сообществ к международному праву исчезло. Так, в деле «Франкович» Суд указал, что «Договор о ЕЭС создал собственную правовую систему, которая выступает составной частью правовых систем государств-членов...» [5]. Таким образом, акцент был сделан на автономности права Сообществ в системе международного права, а затем и на верховенстве права Сообществ по отношению к праву национальному. Последний принцип нашел отражение в Декларации о верховенстве, приложенной к Лисса-



бонскому договору, в которой была закреплена соответствующая практика Суда. Однако вопрос о соотношении права Сообщества (затем и права Союза) и международного права не получил столь однозначного ответа ни в практике Суда, ни в Учредительных договорах (УД).

Проанализируем такое соотношение, рассмотрев роль международных договоров в праве ЕС и разбив последние на несколько групп: международные договоры, заключаемые самим Европейским союзом (а ранее – Европейским сообществом); международные договоры государств-членов ЕС с третьими странами и международные договоры государств-членов ЕС между собой.

Полномочия по заключению международных договоров в финансово-экономической сфере до реформы Лиссабонского договора принадлежали Европейскому сообществу, а после вступления в силу Договора о реформе – Европейскому союзу (ст. 47 ДЕС). Интересный феномен права ЕС заключается в том, что международный договор, заключенный Союзом, обязывает не только сам ЕС, но также и государства-члены (ст. 226 ДФЕС). Это положение первичного права подчеркивает интеграционную сущность ЕС как международного объединения государств, реализующего уступленные ему государствами-членами суверенные полномочия. Ст. 216 ДФЕС устанавливает, что Союз заключает международные соглашения, если такое полномочие предусмотрено УД, а также в тех случаях, когда заключение соглашения либо необходимо для достижения одной из целей, указанных в УД, либо предусмотрено юридически обязательным актом ЕС, либо может повлиять на общую норму права ЕС или изменить ее содержание. Еще в 1971 г. Судом была выработан подход, согласно которому Европейское сообщество было вправе заключать международные договоры, если это необходимо для реализации внутренней компетенции [6] (так называемая «концепция параллелизма») [7, с. 295; 8, с. 107]. Однако начиная с конца 1990-х г. Суд несколько пересмотрел свой подход в серии дел *Open Skies*, постановив, что подразумеваемые полномочия во внешнеполитической сфере могут быть реализованы лишь в том случае, если вместе с ними *одновременно* используется внутренняя компетенция в той же сфере [9, para 83]. Это не вполне ясное положение, по мнению зарубежных европейцев, «значительно сокращает то, что раньше являлось наиболее широкими по охвату подразумеваемыми внешними полномочиями» [10, p. 643].

Процедура заключения международного договора Союзом описана в ч. 5 ДФЕС и предполагает вовлечение Совета, Комиссии, а также Европейского парламента. Кроме того, предусмотрена процедура контроля не вступившего в силу международного договора Судом Европейского союза. Все эти положения призваны обеспечить соответствие международного договора первичному праву ЕС (ДЕС, ДФЕС и Хартии ЕС об основных правах). С другой стороны, исследователи указывают, что в соответствии с практикой Суда ЕС законодательные и иные правовые акты ЕС не могут противоречить заключенным ЕС международным договорам [8, с. 121]. Соответственно, можно заключить, что в иерархии правовых актов ЕС международные договоры занимают про-



межуточное место между УД и актами вторичного права (директивами, регламентами и решениями). Профессор М.М. Бирюков указывает, что «в иерархии европейского права такие соглашения занимают место, непосредственно следующее за учредительными договорами» [11, с. 80].

Суд Европейских сообществ первый раз в деле *Haegeman* в 1974 г. объявил международные договоры, заключенные Советом, актом Сообщества, установив, что такие договоры являются составной частью (*integral part*) права Сообщества. Этот вывод Суд повторил в деле *Kupferberg* в 1982 г., подчеркнув, что положения международного договора могут предоставлять права частному лицу (индивидуальному трейдеру) [12, para 27]. Существует еще несколько дел, где Суд признавал качество прямого действия за различными международными договорами, в том числе известное дело российского футболиста Игоря Симутенкова [13], когда прямое действие было придано положению о недискриминации в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве с Российской Федерацией.

В решении 1999 г. по делу *Eddline El-Yassini* Суд фактически сформулировал норму, уточнив, что положение международного соглашения ЕС, содержащее ясную и четкую обязанность (*clear and precise obligation*) и не предполагающее принятие имплементирующего акта, может иметь прямой эффект [14] и, таким образом, наделять правами и обязанностями не только Европейское сообщество и государства-члены, но и частных лиц. Заметим, что формулировки решения суда о прямом действии международных договоров схожи со всеми другими случаями, когда по воле Суда те или иные нормы, в частности нормы Учредительных договоров или положения директив, получали прямое действие. Интересно, что нормам ГАТТ Суд отказал в прямом действии в результате анализа формулировок Соглашения [15, par. 19–27], а также со ссылкой на его «дух, общую схему и термины» [16, para 110]. После заключения Марракешского соглашения позиция Суда не изменилась [17, para 48]. Более того, в решениях появилась ссылка на преамбулу решения Совета, вводящего в право Сообщества результаты Уругвайского раунда о невозможности прямого применения в Сообществе или судами государств-членов Соглашения об учреждении ВТО и приложений к нему (в том числе ГАТТ и ГАТС) [18].

Вместе с тем международные договоры как источники права ЕС обладают определенной спецификой: их толкование проводится в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров. Само по себе применение термина «источник права ЕС» к международным договорам ЕС и государств-членов ЕС не бесспорно. В упомянутом деле *Kupferberg* Суд указал, что толкование положений международного договора может отличаться от толкования Учредительных договоров, если цель международного договора и Учредительных договоров различаются [12, para 8].

Очевидно, что эта особенность толкования международных договоров распространяется на договоры между ЕС и третьими государствами (и международными организациями), тогда как соглашения государств-членов ЕС между собой по вопросам, относящимся к ведению



Союза, должны, видимо, подчиняться правилам толкования, выработанным Судом и иными институтами Союза для толкования Учредительных договоров и правовых актов Союза.

В отношении международных договоров, заключаемых государствами-членами ЕС *между собой*, профессор С.Ю. Кашкин указывает, что такие договоры не могут противоречить обязанностям государств, вытекающим из источников права ЕС: «В противном случае нарушался бы принцип верховенства права ЕС, а равно принцип лояльного сотрудничества (ст. 4 ДЕС), который обязывает государства-члены воздерживаться от любых мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза» [7, с. 122]. Тем не менее во всех возможных случаях институты ЕС стремятся заменить международные договоры правовыми актами Союза, поскольку статус последних в праве ЕС не вызывает сомнений.

По нашему мнению, в финансово-экономической сфере международные договоры между государствами-членами используются и по сей день как способ добавить недостающую компетенцию Союзу и как своеобразный инструмент для обхода принципов наделения полномочия и субсидиарности в праве ЕС. Так, например, произошло с Договором о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе от 2 марта 2012 г., который был призван укрепить бюджетную дисциплину государств-членов ЕС после глобального финансового кризиса.

И наконец, говоря о так называемых «внешних» договорах государств-членов ЕС с третьими странами, следует подчеркнуть, что такие договоры у правовой системы ЕС вызывают большую настороженность. Во-первых, очевидно, что по предметам исключительного ведения ЕС (к которым, например, относятся все вопросы монетарной политики для стран зоны евро), государства-члены не вправе заключать международные договоры. Во-вторых, Лиссабонский договор (см. пар. 2 ст. 3 ДФЕС) указал на исключительную внешнюю компетенцию ЕС заключать международные договоры не только в тех случаях, когда это предусмотрено законодательным актом Союза (то есть актом вторичного права!), не только в тех случаях, когда заключение такого договора необходимо для реализации внутренней компетенции (выработанная Судом концепция параллелизма получила Договорное закрепление), но и когда заключение международного соглашения «может повлиять на общие правила или изменить их объем» (*may affect common rules or alter their scope*). Последнее положение нужно, видимо, толковать таким образом, что и в тех случаях, когда Союз, обосновав соблюдение принципа субсидиарности, получил право регулировать определенные области общественной жизни из сферы совместной компетенции Союза и государств-членов (например, рынок ценных бумаг [19; 20]), полномочия по заключению международных договоров в рамках такой сферы переходят в исключительную (!) компетенцию Союза, а государства-члены утрачивают возможность реализации своей международной правосубъектности. В-третьих, если международные договоры, заключенные до вступления в Союз, несовместимы с ДЕС и ДФЕС, то госу-



дарства-члены должны принять меры по устранению таких несоответствий, то есть изменить соответствующий международный договор или денонсировать его. Такое же обязательство, видимо, возникает и в тех случаях, когда Союз в рамках совместной компетенции начинает законодательствовать и устанавливать «общие правила» (см. выше комментарий последнего предложения пар. 2 ст. 3 ДФЕС) в тех сферах, где ранее компетенцию реализовывали государства-члены.

3. Виды взаимодействия международного финансового права и права ЕС

10

Слово «взаимодействие» в большинстве словарей объясняется как «взаимная связь явлений, взаимовлияние, взаимная поддержка, взаимообусловленность» [21; 22]. В английском языке самое близкое значение, имеет, видимо, слово «interaction» (такое же слово есть и во французском, а в итальянском — *intarazione*). Оксфордский толковый словарь дает следующее определение: «Interaction — reciprocal action or influence» [23] (взаимное действие или влияние). Таким образом, проблема взаимодействия рассматриваемых правовых явлений может быть разделена на несколько составляющих:

1) действие международного права (и международного финансового права) в правовом порядке ЕС; соотношение норм международного права (в том числе норм международных договоров ЕС и государств-членов) с другими источниками права ЕС;

2) имплементация норм международных договоров, международных правовых обычаев, а также мягко-правовых норм в праве ЕС;

3) обратное влияние норм права ЕС на нормы международного права.

Поскольку первая составляющая разбиралась в предыдущем разделе данной статьи, уделим внимание второй и третьей.

Большинство регламентов и директив ЕС в сфере регулирования финансовой деятельности ссылаются в преамбуле или тексте акта на различного рода международные финансовые стандарты. Последние имеют высокий авторитет и являются результатом консенсуса регуляторов ведущих стран мира, поэтому придают актам ЕС особую значимость и свидетельствуют об особом качестве интеграционного финансового регулирования. Так, например, в п. 1 преамбулы базового Регламента ЕС, устанавливающего обязательные нормативы для банков и инвестиционных фирм, содержится ссылка на Базельские стандарты, одобренные Базельским комитетом банковского надзора [24, р. 1].

Подобное включение рекомендательных норм в правовые акты является наиболее распространенным в современном мире способом воздействия международных финансовых организаций на правовые порядки государств и интеграционных объединений [25]. В международной практике включение положений, выработанных международными нормотворцами (*standard setters*), во внутренние правовые порядки, называют «имплементацией», хотя очевидно, что в данном случае мы имеем дело с феноменом превращения необязательных норм в обязательные



(своеобразным «затвердеванием» норм мягкого права), обладающим определенной спецификой по сравнению с имплементацией норм международных договоров. Примером последней является введение во внутренний правопорядок Сообществ пакета соглашений ВТО на основании упомянутого выше решения Совета ЕС.

Обратное воздействие права ЕС на международное финансовое право осуществляется в основном через представительство государств-членов ЕС и ЕС как интеграционного объединения государств в международных организациях, конференциях, форумах, вырабатывающих тексты международных конвенций и международных финансовые стандарты (ОЭСР, ФАТФ, Банк международных расчетов, МВФ и др.). Так, например, ЕС является членом ВТО и обладает числом голосов, равным количеству своих членов, в МВФ ЕЦБ является наблюдателем, а членами Совета по финансовой стабильности (FSB) — организации, взявшей под свой «зонтик» все международные финансовые организации-нормотворцы, являются ЕЦБ и Еврокомиссия. Положения Учредительных договоров о внешнеполитической деятельности Союза (в том числе нормы статьи 220 об участии ЕС в международных организациях), расширение общей торговой политики за счет включения в эту сферу компетенции вопросов торговли услугами (в том числе финансовых) и прямых инвестиций, а также растущая компетенция ЕС по регулированию внутреннего рынка финансовых услуг, позволяют предположить, что представители государств-членов ЕС в международных финансовых организациях координируют свои позиции друг с другом, с Комиссией, а в отдельных случаях — и с Верховным представителем по иностранным делам и политике безопасности.

Исследователь взаимодействия права ЕС и глобального финансового регулирования Лючия Кваглиа отмечает, что в отдельных, крайне немногочисленных, случаях ЕС «выгружает» (uploads) свои правила о финансовых услугах в международное пространство, воздействуя на формирование соответствующих правил, в остальных же случаях, ЕС «загружает» (downloads), то есть инкорпорирует международные финансовые правила во внутренний правовой режим [26, р. 2–3].

4. Заключение

Проведенный анализ позволяет заключить, что в самом общем плане соотношение международного права, в том числе международного финансового права, и права ЕС строится по модели соотношения международного и национального права в государствах, признающих примат первого. Решения Суда определили, что международные договоры являются составной (интегральной) частью правовой системы ЕС. Вместе с тем правила толкования и применения международных договоров отличаются от актов как первичного, так и вторичного права ЕС. Кроме того, не все международные договоры обладают прямым действием в рамках правопорядка ЕС, хотя в практике Суда ЕС сформулировано правило, что нормы международных договоров, предусматривающие ясные правила, такими качествами обладают.



Взаимодействие МФП и права ЕС осуществляется в процессе как нормотворческой, так и правоприменительной деятельности. Наиболее частым примером является включение норм международных финансовых стандартов в акты вторичного права.

Существует также «обратное влияние» права ЕС на МФП, которое осуществляется посредством участия государств-членов ЕС и институтов ЕС в межправительственных организациях и иных международных объединениях, разрабатывающих и контролирующими имплементацию международных финансовых стандартов в национальное законодательство.

Список литературы

1. Черниченко С.В. Контуры международного права. Общие вопросы. М., 2014.
2. Курс международного права : в 7 т. М., 1989. Т. 1: Понятие, предмет и система международного права.
3. Лифшиц И.М. Понятие международного финансового права: некоторые аспекты // Московский журнал международного права. 2017. №4. С. 58–69.
4. *Judgment of the Court of 5 February 1963, Case 26/62 "Van Gend & Loos"*. European Court Report (ECR) [1963] 1.
5. *Judgement of the Court of November 1991, Cases C-6/90, C-9/90 «Frankovich»*. ECR [1991] I-5357.
6. *Judgment of the Court of 31 March 1971. Commission of the European Communities v Council of the European Communities. European Agreement on Road Transport. Case 22–70 («AETR»)*.
7. *Право Европейского союза* : в 2 т. М., 2016. Т. 1: Общая часть. Кн. 1.
8. Энтин Л.М. Право и институты Европейского союза. Современный этап эволюции : учеб. пособие. М., 2016.
9. *Judgment of the Court of 5 November 2002. Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany, Case C-476/98*. ECR [2002] I-09855.
10. Chalmers D., Davies G., Monti G. The European Union Law. Cambridge, 2010.
11. Бирюков М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора. М., 2016.
12. *Judgement of 26 October 1982. Hauptzollamt Mainz v Kupferberg*. ECR [1982] 3641.
13. *Judgement of the Court (Grand Chamber) of 12 April 2005, Igor Simutenkov v. Ministerio de Educacion e Cultura, Case 265/03*. ECR [2005] I-2579.
14. *Judgment of the Court of 2 March 1999. Nour Eddline El-Yassini v Secretary of State for Home Department. Case C-416/96 («Eddline El-Yassini»)*.
15. *Judgment of the Court of 12 December 1972. International Fruit Company NV and others v Produktschap voor Groenten en Fruit. Joined cases 21 to 24–72*.
16. *Judgment of the Court of 5 October 1994. Federal Republic of Germany v Council of the European Union. Bananas – Common organization of the markets. Import regime. Case C-280/93*. ECR [1994] I-04973.
17. *Judgment of the Court of 23 November 1999. Portuguese Republic v. Council of the European Union. Case C-149/96*. ECR [1999] I-08395.
18. Council Decision 94/800/EC of 22 December 1994 concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986–1994). OJ L 336, 23.12.1994. P. 1.
19. Касьянов Р.А. Общие тенденции правового регулирования рынка ценных бумаг в Европейском Союзе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. №4. С. 93–97.



20. Лифшиц И. М. Реформа правового регулирования рынка ценных бумаг в Европейском союзе // Московский журнал международного права. 2010. №2 (78). С. 125 – 141.

21. Словарь Ушакова. URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=4775> (дата обращения: 18.09.2017).

22. Словарь Ожегова. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=3017> (дата обращения: 18.09.2017).

23. English Oxford Living Dictionaries. URL: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/interaction> (дата обращения: 18.09.2017)

24. Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012. OJ L 176, 27.6.2013. P. 1.

25. Лифшиц И. М. Феномен Standard Setting Bodies в международном финансовом правопорядке // Sumus ubi sumus. Международное право XXI века: мир и безопасность, сотрудничество, право человека : Liber amicorum в честь профессора Людмилы Петровны Ануфриевой/отв. ред. Н. А. Соколова. М., 2016. С. 393 – 400.

26. Quaglia L. The European Union and Global Financial Regulation. Oxford, 2014.

Об авторе

Илья Михайлович Лифшиц — канд. юр. наук, доц., Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России; докторант, МГИМО МИД России.

E-mail: I.Lifshits@edaslawfirm.ru

The author

Dr Ilya Lifshits, Associate Professor, Russia Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Russia.

E-mail: I.Lifshits@edaslawfirm.ru