

Е.В. Постникова

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СВОБОДЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ¹

***Аннотация.** Европейский Союз (ЕС) обладает наиболее разработанным механизмом правового регулирования предоставления услуг. Процесс либерализации торговли услугами в рамках ЕС характеризуется неравномерным развитием и отражает основную тенденцию в мировой экономике. В статье рассматривается, как проходило формирование механизма правового регулирования свободы предоставления услуг и дается оценка его эффективности на разных исторических этапах. Особое внимание уделяется анализу вторичного права ЕС и практике Суда ЕС, направленных на устранение препятствий свободе предоставления услуг. В результате определены несколько факторов, которые усложняли реализацию свободы предоставления услуг, и выявлены тенденции развития правового регулирования. В последние годы наблюдается интенсивный процесс разработки новых и усовершенствования уже существующих норм, регулирующих свободу предоставления услуг, направленный на более интенсивное формирование единого рынка услуг, в том числе, единого рынка государственных закупок услуг. Несмотря на довольно высокий уровень развития либерализации услуг в рамках ЕС, процесс создания единого внутреннего рынка услуг далеко еще не закончен. Это обусловлено тем, что не все принципы, на которые опирается внутренний рынок, применяются в полной мере, а также по причине особой природы такой экономической категории, как услуга. Таким образом, вопросы реализации свободы предоставления услуг не потеряли своей актуальности и правовое регулирование в этой области продолжает активно развиваться.*

***Ключевые слова:** Международное право, Европейский Союз, внутренний рынок, услуги, свобода предоставления услуг, либерализация, гармонизация, право ЕС, эволюция, правовое регулирование*

Свобода предоставления услуг² является составной частью внутреннего рынка Европейского Союза (далее ЕС) наравне со свободой движения товаров, свободой движения лиц и свободой движения капиталов.³ Процесс либерализации торговли услугами проходил непросто и характеризовался неравномерным развитием.

Правовая основа свободы предоставления услуг.

В первичном праве ЕС⁴ основы правового регулирования свободы предоставления услуг закреплены в Главе 3 «Услуги» Раздела 4 «Свобода движения, лиц, услуг и капитала» Части 3 «Внутренняя политика и деятельность Союза Договора» Договора о функцио-

¹ В статье использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 11-01-0129 «Либерализация предоставления услуг в Европейском Союзе: правовой аспект», реализованного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2012–2013 гг.

² Представляется, что термин «свобода предоставления услуг» более удачно отражает содержание данной свободы, чем термин «свобода движения услуг».

³ Согласно статье 26(2) Договора о функционировании Европейского Союза внутренний рынок представляет собой пространство без внутренних границ, в котором обеспечивается свободное движение товаров, лиц, услуг и капиталов.

⁴ Ключевыми статьями, общими для реализации всех основных свобод внутреннего рынка, также являются: статья 3(3) Договора о Европейском Союзе (далее ДЕС), в которой закреплено, что Союз создает внутренний рынок; статья 4(2а) ДФЕС о том, что внутренний рынок относится к совместной компетенции Союза и государств-членов; статья 26 ДФЕС (бывшая 14), в которой раскрывается содержание понятия «внутренний рынок»; статьи с 8 по 12 ДФЕС о приоритетных направлениях политики и деятельности Союза; статья 18 ДФЕС (бывшая 12) о запрете дискриминации по принципу гражданства. Среди других статей первичного права ЕС к правовой базе свободы предоставления услуг, как и других свобод, относятся статьи 114 и 115 ДФЕС (бывшие 95 и 94), закрепляющие механизм принятия мер (в частности, директив) по сближению законодательных и административных положений государств-членов, которые непосредственно влияют на создание или функционирование внутреннего рынка (мер гармонизирующего характера).

нировании Европейского Союза⁵ (далее ДФЕС). Это статьи 56-62 (бывшие статьи 49-55⁶), а также статьи 51-54 (бывшие 45-48).⁷ Для определения содержания свободы предоставления услуг и самой услуги ключевыми являются статьи 56⁸ и 57 ДФЕС (бывшие 49 и 50). ДФЕС не содержит положений, непосредственно касающихся государственных закупок услуг. Однако при всем этом в Договоре закреплены ключевые принципы, применяемые в данной сфере.⁹ Основу регулирования предоставления услуг общего экономического значения¹⁰ составляют статьи 14 и 106 ДФЕС, а также Протокол №26 к Договору.

Среди актов *вторичного права ЕС*¹¹ необходимо, прежде всего, назвать Директиву 2006/123 по услугам на внутреннем рынке¹², Директиву 2005/36

о признании профессиональных квалификаций¹³, Директиву 2004/113 о применении принципа равного отношения к мужчинам и женщинам в том, что касается доступа к товарам и услугам, а также поставки товаров и услуг¹⁴, Директиву 96/71 о командировании работников в рамках деятельности по предоставлению услуг¹⁵ и Директиву 2004/38 о праве граждан Европейского Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов¹⁶. Также следует назвать такие секторальные директивы, как: Директива 2000/31 о некоторых правовых аспектах предоставления услуг информационного общества, в частности, в сфере электронной торговли, на внутреннем рынке (Директива об электронной торговле)¹⁷; Директива 2008/6 о внесении изменений в Директиву 97/67 в том, что касается завершения создания внутреннего рынка почтовых услуг Сообщества¹⁸. Ключевыми источниками правового регулирования государственных закупок услуг являются Директива 2004/18 относительно координации процедур заключения государственных контрактов на выполнение работ, поставку товаров и предоставление услуг (иначе «классическая»

⁵ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal C 115, 09.5.2008.

⁶ В данной статье под бывшими статьями будут пониматься, как правило, статьи Договора об учреждении Европейского Сообщества.

⁷ Принципиальную важность для понимания свободы предоставления услуг представляет собой статья 62 ДФЕС (бывшая 55), согласно которой положения статей с 51 по 54 (бывшие 45-48), относящиеся к свободе учреждения (свободе создания постоянных коммерческих предприятий), должны применяться к вопросам, рассматриваемым в главе ДФЕС, регулирующей свободу предоставления услуг.

⁸ В абзаце 1 статьи 56 (бывшей 49) ДФЕС говорится, что «В рамках нижеизложенных положений, запрещены ограничения на свободное предоставление услуг внутри Союза гражданами государств-членов, учрежденных в государстве-члене, ином, чем то, в котором учрежден получатель услуг».

⁹ К подобным принципам, в частности, относятся: общий запрет дискриминации по признаку гражданства, а также свобода движения товаров, свобода движения лиц, свобода предоставления услуг, свобода движения капиталов.

¹⁰ «Services of general economic interest» (англ.)

¹¹ В соответствии с положениями ДФЕС для того, чтобы достичь либерализации определенного вида услуг Европейский Парламент и Совет после консультации с Экономическим и социальным комитетом издает директивы в соответствии с обычной законодательной процедурой (статья 59(1) ДФЕС). Следовательно, для каждого конкретного вида услуг разрабатывается свой механизм либерализации. Как правило, в первую очередь принимаются директивы по тем видам услуг, которые прямо воздействуют на издержки производства или либерализация которых способствует развитию торговли товарами (статья 59(2) ДФЕС).

¹² Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market // Official Journal L 376, 27.12.2006, p. 36–68

¹³ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications // Official Journal L 255, 30.09.2005, p. 22–142

¹⁴ Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services // Official Journal L 373, 21.12.2004, p. 37–43

¹⁵ Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services // Official Journal L 18, 21.1.1997, p. 1–6

¹⁶ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC // Official Journal L 158, 30.4.2004, p. 77–123

¹⁷ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce') // Official Journal L 178, 17.7.2000, p. 1–16.

¹⁸ Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services // Official Journal L 52, 27.2.2008, p. 3–20

директива)¹⁹ и Директива 2004/17 относительно координации процедур заключения государственных контрактов в сфере водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовых услуг.

Помимо указанных выше источников существенный вклад в формирование механизма правового регулирования свободы предоставления услуг был внесен *практикой Суда ЕС*. Правовой основой свободы предоставления услуг также являются некоторые решения Суда, которые первоначально не касались услуг. Например, в решении по делу C-120/78 *Cassis de Dijon*²⁰ в сфере свободы движения товаров были закреплены принципы «взаимного признания» и «страны происхождения», понятие императивных требований общего интереса и принцип пропорциональности.

Формирование механизма правового регулирования свободы предоставления услуг: 1957 – 1992 гг.

Наряду с другими основными свободами²¹ свобода предоставления услуг, была закреплена в *Договоре об учреждении Европейского Экономического Сообщества* 1957 года²² (далее Договор об учреждении ЕЭС или иначе Римский договор).²³ В статье 62 Договора об учреждении ЕЭС был установлен запрет государствам-членам вводить

новые ограничения на свободу предоставления услуг, которая уже фактически существует к моменту вступления в силу Договора, если в нем не предусмотрено иное. Договор содержал также положения общего характера, которые действовали в отношении всех свобод общего рынка. В правовой доктрине сформировалось понятие общих принципов либерализации трансграничных отношений, к которым относятся принцип недискриминации и принцип взаимного признания (выделяют еще принцип устранения двойного налогообложения).²⁴

В Римском договоре не урегулированы все стороны предоставления услуг, что объясняется тем, что первоначально, они не составляли один из источников развития экономики и играли второстепенную роль по сравнению с другими объектами основных свобод как в экономике, так и в праве.²⁵ Необходимо обратить внимание на то, что положения главы Договора об учреждении ЕЭС, касающиеся услуг, не претерпели существенных изменений. То есть и сегодня в тексте ДФЕС свобода предоставления услуг имеет второстепенный характер по сравнению с другими экономическими свободами. Например, это непосредственно отразилось на том, как понятие услуг раскрывалось и раскрывается сегодня в тексте Договора: «Услуги должны считаться «услугами» в значении настоящего Договора там, где они обычно предоставляются за вознаграждение постольку, поскольку они не подпадают под действие положений о свободе движения товаров, капиталов или лиц»²⁶. Из данной формулировки следует, что услуги отнесены к остаточной категории по отношению к другим основным свободам. Следовательно, для более полной характеристики такого понятия как услуга, необходимо выявить признаки, которые отличают услугу

¹⁹ Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts // Official Journal L 134, 30.4.2004, p. 114–240.

²⁰ Case C-120/78 *Cassis de Dijon* REWE [1979]

²¹ Термин «основные свободы» помимо доктрины упоминается также в практике Суда Европейского Союза (например, Case C-162/09 *Secretary of State for Work and Pensions v Taouis Lassal* [2010] ECR 00000). Четыре основные свободы являлись ключевыми составляющими общего рынка. Так, в статье 3 отмечалось, что в соответствии с обозначенными целями деятельность Сообщества предусматривает, в частности, устранение между государствами – членами препятствий свободному движению лиц, услуг, капиталов, а также товаров.

²² Treaty establishing the European Economic Community (1957). // Справ.-правовая система Eur-Lex. [Электронный ресурс]. URL: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_EN_0001.tif

²³ Глава 3 «Услуги» Раздела 3 «Свободное движение лиц, услуг и капиталов» части 2 «Основы Сообщества» (статьи 59-66) Договора об учреждении ЕЭС.

²⁴ См.: *Четвериков А. О.* Нормативная модель либерализации трансграничных отношений в праве Европейского Союза: правовые формы и общие принципы создания пространства без внутренних границ в рамках ЕС: монография. – М.: ООО Изд-во «Элит», 2010. С. 12-13.

²⁵ Также международное торгово-политическое регулирование в рамках ГАТТ касалось исключительно торговли товарами.

²⁶ Статья 60 Договора об учреждении ЕЭС (ныне 57 ДФЕС). На данное положение Договора Суд ссылается, в частности, в решениях: Case C-159/90 *Grogan* [1991] ECR I-468; Joined cases C– 286/82 and 26/83 *Luisi & Carbone* [1984] ECR 377; C-55/94 *Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano* [1995] ECR I-4165.

от других объектов свободного перемещения. Необходимо отметить, что в этом случае положений Договора оказывается явно не достаточно.

Прямым следствием неразвитости правового регулирования данной сферы являлось то, что фактически свобода предоставления услуг не была реализована по причине существования большого количества препятствий и на ранних стадиях развития система правового регулирования услуг была малоэффективна.

Свобода предоставления услуг, гарантированная Договором об учреждении ЕЭС, была дополнена, уточнена и реализовывалась на основе общих программ²⁷, во исполнение которых принимались переходные директивы в основном в торговом, промышленном, ремесленном секторах.

В соответствии с «Общей программой по отмене ограничений предоставления услуг», в существующих национальных правилах постепенно должны были устраняться препятствия свободе предоставления услуг. Общие положения о предоставлении услуг, установленные нормами главы «Услуги» Римского договора, конкретизировались и развивались директивами Совета.²⁸

В течение многих лет положения Договора, касающиеся свободы предоставления услуг, редко были предметом внимания интеграционных институтов. Исключение составлял лишь Суд Европейских Сообществ (далее Суд), активно борющийся со всеми проявлениями дискриминации, в том числе, и в сфере услуг. Правовое регулирование свободы предоставления услуг складывалось, в основном, благодаря практике Суда. Он восполнял существующие пробелы регулирования и в результате принятых им решений уже в начале 70-х го-

дов удалось значительно облегчить трансграничное предоставление услуг в таких областях, как сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность, ремесла и торговля. Кроме того, решения Суда позволяют говорить о придании нормам учредительных договоров нового значения и о расширительном толковании принципов права ЕС. В результате удалось значительно облегчить трансграничное предоставление услуг. Особо следует подчеркнуть значение решения по делу C-33/74 Van Binsbergen²⁹, в котором Суд пришел к выводу, что положения Договора, касающиеся свободы предоставления услуг, имеют прямое действие³⁰. Ключевым в решении был также запрет дискриминации на основании места проживания³¹ поставщика услуг.

В 1970-1980 годы Судом были приняты решения, в которых раскрывается содержание отличительных черт услуги, часть из которых перечислена в Договоре. Так, из статьи (ныне) 56 ДФЕС следует такой существенный признак услуги как трансграничный характер.³² Суд в решении по делу C-52/79 Debaue³³ подчеркнул, что положения Договора, касающиеся свободы предоставления услуг, не могут применяться к деятельности, чьи неотъемлемые элементы ограничены территорией одного государства-члена. В решении по делу C-286/82 and 26/83 Luisi and Carbone Суд признал, что для применения данной статьи не обязательно, чтобы поставка услуг осуществлялась через границу, а может полностью иметь место в рамках одного государства-члена.³⁴

²⁷ General programme for the abolition of restrictions of freedom of establishment. 32/62 // Official Journal 2, 15.1.1962, p. 36–45. General programme for the abolition of restrictions of freedom to provide services. 36/62 // Official Journal 2, 15.1.1962, p. 32–35.

²⁸ См.: Council Directive 73/148/EEC of 21 May 1973 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for nationals of Member States with regard to establishment and the provision of services // Official Journal L 172, 28.6.1973, p. 14–16 (Данная Директива была отменена Директивой 2004/38 о праве граждан Европейского Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов) Council Directive 77/249/EEC of 22 March 1977 to facilitate the effective exercise by lawyers of freedom to provide services // Official Journal L 78, 26.3.1977, p. 17–18

²⁹ Case C-33/74 Van Binsbergen [1974] ECR 1299.

³⁰ Суд постановил, что прямое действие соответствующих положений Договора означает, что последние наделяют граждан индивидуальными правами, которые национальные суды обязаны защищать. Прямое действие статьи 56 ДФЕС означает, что государства-члены обязаны вносить изменения в национальные законы, которые ограничивают свободу предоставлять услуги, а также противоречат этому принципу. Из прямого вертикального действия правового регулирования следует, что субъектами регулирования являются государства-члены в отношениях с органами ЕС, между собой, а также с гражданами, которыми могут быть как гражданами этих государств-членов, так и домицилированными на территории ЕС.

³¹ Residence (англ.)

³² См. также: Case C-15/78 Société Générale Alsacienne de Banaue SA v. Koestler [1978] ECR 1971.

³³ Case C-52/79 Debaue [1980] ECR 833.

³⁴ В решении было также закреплен новый по сравнению с текстом Договора способ предоставления услуг: когда получатель услуг направляется через границу к поставщику услуг.

Что касается того, что услуга должна предоставляться в рамках экономической деятельности, то здесь следует упомянуть, например, решение по делу C-352/85 *Bond van Adverteerders*³⁵. Суд постановил, что (ныне) статья 57 ДФЕС не требует оплаты услуги непосредственно ее получателем. Вознаграждение может иметь место и без передачи денег, но должна быть возможность его исчисления в денежном выражении³⁶. Из решения по делу C-263/86 *Humbel*³⁷ следует, что образование, финансируемое из государственного бюджета, не является услугой. Традиционно общественные услуги³⁸ исключаются из числа тех, на которые распространяется действие положений об услугах. Что касается разграничения сфер действия свободы предоставления услуг, например, и свободы движения товаров, то можно назвать следующие решения Суда: C- 62/79 *Coditel*³⁹, C-155/73 *Sacchi*⁴⁰ C-60 и 61/84 *Cinétique*⁴¹. Из них вытекает, что телевидение попадает под действие положений, регулирующих свободу предоставления услуг, а торговля видеокассетами, аудиозаписями, фильмами – положений, регулирующих свободу движения товаров. Особое внимание следует обратить также на практику Суда, в которой раскрывается содержание свободы предоставления с точки зрения природы запрещенных ограничений. Так, в частности, в 1974 году Суд постановил, что статья 59 (ныне 56 ДФЕС) подразумевает запрет любой дискриминации в отношении лица, предоставляющего услуги, на основании его гражданства или того факта, что он проживает в государстве-члене, ином, чем где будет предоставляться услуга.⁴² В последующей практике Суд неоднократно уточнял значение и содержание принципа недискриминации.⁴³ Наиболее полно основные выводы,

к которым пришел Суд в процессе своей практики, отражены в его решении по делу C-288/89 *Gouda*⁴⁴. Из него следует, что меры, применяемые без дифференциации в зависимости от места учреждения и которые создают дополнительное обременение для иностранных поставщиков услуг, нарушают (ныне) статью 56 ДФЕС, если они не оправданы из соображений общего интереса. Кроме того, в процессе практики Суда было раскрыто содержание оснований правомерности применения государствами-членами ограничений свободы предоставления услуг⁴⁵ и расширен их перечень по сравнению с закрепленным в Договоре. Было также выработано понятие императивных требований общего интереса⁴⁶, которые могут выступать в качестве обоснования применения государствами-членами мер, ограничивающих свободу предоставления услуг, исключительно недискриминационного характера, т.е. имеется в виду отсутствие прямой дискриминации. Хотя иногда Суд отступал от этого принципа. В практике Суда неоднократно подчеркивалось, что все исключения из основных свобод внутреннего рынка должны иметь строгую интерпретацию.⁴⁷ Судом были выработаны условия применения ограничительных национальных мер.⁴⁸ Ограничительные меры государств-членов, представляющие собой меры прямой дискриминации, могут считаться правомерными, только если они объективно необходимы для обеспечения общественного порядка, государственной безопасности и общественного здравоохранения и являются пропорциональными и не могут быть достигнуты менее ограничительными средствами.

³⁵ Case C-352/85 *Bond van Adverteerders* [1988] ECR 2085.

³⁶ Case C-324/82 *Commission v. Belgium* [1984] ECR 186.

³⁷ Case C- 263/86 *Humbel* [1988] ECR 5365.

³⁸ Имеются в виду общественные услуги неэкономического характера.

³⁹ Case C- 62/79 *Coditel* [1980] ECR 881.

⁴⁰ Case C-155/73 *Sacchi* [1975] ECR 409.

⁴¹ Case C-60 et 61/84 *Cinétique* [1985] ECR 2605.

⁴² Case C-33/74 *Van Binsbergen* [1974] ECR 1299.

⁴³ См.: *Joined cases C-62 and 63/81 Seco SA and Another v. EVI* [1982] ECR 223 *Joined cases C-110 and 111/78 Van Wesemael* [1979] ECR 35 (отражено непосредственно понятие скрытой дискриминации). *Case C-186/87 Cowan v. Le Tresor Public*

[1989] ECR 195; *Case C-52/79 Debaue* [1980] ECR 833 (различия в регулировании, имеющие причины естественной природы, не могут рассматриваться как дискриминация по смыслу Договора); *Case C-279/80 Webb* [1981] ECR 3305; *Case C-352/85 Bond van Adverteerders* [1988] ECR 2085.

⁴⁴ *Case C-288/89 Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda v. Commissariaat voor de Media* [1991] ECR I-4007.

⁴⁵ Например, в решениях по делам C-2/74 *Reyners*, C-41/74 *Van Duyn* и C-30/77 *Bouchereau* давалась характеристика такого основания как общественный порядок и условия его применения. *Case C-41/74 Yvonne van Duyn v Home Office* [1974] ECR 1337; *Case C-30/77 Bouchereau* [1977] ECR 1999.

⁴⁶ imperative reasons relating to the public interest (англ.)

⁴⁷ Например, *Case C-41/74 Van Duyn*.

⁴⁸ *Cases: C-52/79 Debaue, C-352/85 Bond van Adverteerders; C-33/74 Van Binsbergen.*

На решения Суда опирались впоследствии многие документы, разработанные Комиссией.

В 1985 году Комиссия представила *Белую книгу*⁴⁹, в которой была сформулирована идея перехода от создания общего к единому внутреннему рынку и излагалось триста конкретных мер и предложений, которые следовало осуществить в этой области. Белая книга включала подробный анализ как уже действовавшего законодательства, так и предложений по его изменению.

В отношении либерализации сектора услуг было отмечено, что прогресс в реализации свободы движения услуг достигался значительно медленнее, чем прогресс в осуществлении свободы движения товаров; ни юридическим, ни физическим лицам не удавалось использовать в необходимой мере провозглашенный принцип; трансграничная торговля некоторыми услугами была не возможна по причине различия национальных норм. Абстрактный характер услуг делал также их регламентирование особенно сложным. Когда ни поставщик, ни получатель услуг не передвигаются, а услуга передается, то возникает вопрос, каким именно государством эта услуга должна регламентироваться: государством назначения или государством происхождения. Один из вариантов решения данной проблемы — гармонизация законодательств государств. Интеграция рынков услуг осложнялась еще и тем, что они много чаще, чем товары, являются предметом регулирования со стороны государств, что диктуется либо соображениями национальной безопасности, либо заботой о защите прав потребителя.⁵⁰ Так, вплоть до недавнего времени сфера банковских услуг и страхования в большинстве стран оставалась закрытой для иностранцев.

В связи с тем, что обязательства государств-членов, устранить все препятствия свободному движению услуг, вытекающие из положений учредительных договоров ЕС, в полной мере не выполнялись, то, следовательно, это создавало большие трудности и для становления общего рынка в сфере государственных закупок услуг. К тому же, политика

протекционизма всегда была неотъемлемой чертой рынка государственных закупок. Ввиду большого значения государственных закупок для развития европейской интеграции, а также неэффективности действующих правовых норм, была признана необходимость включить открытие рынка государственных закупок в качестве одного из ключевых элементов Программы Внутреннего рынка. Согласно этой программе должны были быть обеспечены условия, при которых рынок государственных закупок услуг был бы открыт для европейской конкуренции с тем, чтобы поставщики услуг на территории любого государства-члена ЕС имели равные возможности заключать государственные контракты.

В 1986 году был принят *Единый Европейский Акт* (ЕЕА)⁵¹, вступивший в силу в 1987 году, который имел целью создание внутреннего рынка к 1 января 1993 года.⁵² Так добавлена статья 8а (ныне статья 26 ДФЕС), из которой следует, что в содержание понятия «внутренний рынок» включены те же экономические свободы, которые были положены в основу общего рынка и что содержание данных свобод и общих принципов либерализации трансграничных отношений осталось практически то же, что и было закреплено в Договоре 1957 года. ЕЕА предусматривал также включение в Договор статьи 100А (ныне 114 ДФЕС), которая имела целью упростить достижение более высокого уровня гармонизации. Предусматривался более гибкий и быстрый процесс принятия законодательства, необходимый для достижения целей, закрепленных в статье 8а ЕЕА, а также для становления и функционирования внутреннего рынка.

В 1987 году Комиссия опубликовала «Зеленую книгу относительно развития общего рынка телекоммуникационных услуг и оборудования»⁵³, в которой были изложены основы и цели политики в области телекоммуникаций. А в 1989 году была принята такая важная для либерализации предо-

⁴⁹ White Paper. Com (85) 310 of 14 juin 1985 // Справ.-правовая система Eur-Lex. [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu>

⁵⁰ Шемятенков В.Г. Европейская интеграция: учебное пособие. М.: Междунар. Отношения, 2001. С. 131.

⁵¹ Single European Act (1986) // Official Journal L 169, 29.6.1987.

⁵² В Акте были прописаны этапы и план действий, который содержал около 270 мер, необходимых для создания внутреннего рынка.

⁵³ Livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications. COM (87) 290 final du 30.06.1987 // Сайт Европейской Комиссии. [Электронный ресурс]. — URL: http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_19_fr.htm

ставления услуг директива, как Директива 89/552 о координации некоторых правовых и административных норм государств-членов, регулирующих сферу телевидения (Так называемая Директива «Телевидение без границ»)⁵⁴.

Следует особо отметить Директиву 92/50⁵⁵ (так называемая директива «услуги»), координирующая проведение процедур по заключению *государственных контрактов* на предоставление услуг. На момент выдвижения Комиссией проекта Директивы государственные закупки услуг составляли около 20 % от всех государственных закупок, что в большей части обуславливало необходимость специального регулирования данного сектора.

А в 1993 году была принята Директива 93/38⁵⁶, объектом регулирования которой была координация процедур заключения государственных контрактов в сфере водоснабжения, энергетики, транспорта и телекоммуникаций.

Итак, для того чтобы единый рынок стал реальностью, институты и государства-члены ЕС в течение семи лет начиная с 1985 года предпринимали значительные усилия при составлении и принятии сотен директив, необходимых для упразднения технических, правовых, бюрократических, административных, культурных и протекционистских барьеров, которые препятствовали свободному обмену, в том числе, и услугами, в рамках ЕС.

Развитие правового регулирования свободы предоставления услуг: 1993-2000 гг.

В 1992 году был принят *Маастрихтский договор – Договор о Европейском Союзе*⁵⁷ (вступил

*в силу 1 ноября 1993 года), который создал существенные предпосылки — институционные, правовые, организационные — для укрепления единства в рамках интеграционных процессов. В Римский договор были внесены значимые поправки.*⁵⁸ Однако положения, касающиеся свободы движения товаров, лиц и услуг, практически не претерпели изменений в отличие от свободы движения капиталов.

Следует еще раз особо отметить большую пользу, которую принесли решения Суда ЕС в данной сфере в 90-х годах.

Судом были в очередной раз уточнены характерные черты услуги, а также сформулированы критерии, которые значительно упрощают разграничение сфер действия свободы предоставления услуг от других основных свобод. Например, в решении по объединенному делу C-51/96 и C-191/97 *Deliege*⁵⁹ Судом было подчеркнуто, что предоставление услуг должно быть реальным и эффективным, не малозначительным и не вспомогательным. Услугу характеризует также временный характер экономической деятельности (абзац 3 статьи 57 ДФЕС). В решении по делу C-55/94 *Gebhard* Суд пришел к выводу, что: «...временный характер деятельности, о которой идет речь, должен определяться в свете не только продолжительности предоставления услуги, но и ее регулярности, периодичности и непрерывности». Признак ограниченности во времени может быть определяющим для понятия услуги, если, речь идет о разграничении свободы предоставления услуг от свободы учреждения. Как и в 1980-е годы Судом разбирался ряд дел о разграничении неэкономической и экономической деятельности в значении Договора, то есть речь шла об определении сферы действия свободы предоставления услуг.⁶⁰ В судебной практике, касающейся содержания запрещенных ограничений, особое внимание заслуживает решение по делу C-76/90 *Sager v. Denneweyer*⁶¹, в котором Суд подчеркнул, что статья 59 (ныне 56 ДФЕС) требует устранения не только

⁵⁴ Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities // Official Journal L 298, 17.10.1989, p. 23–30

Она была впоследствии отменена или точнее заменена Директивой 2010/13 о координации некоторых положений правовых и административных норм государств-членов, регулирующих предоставление аудиовизуальных медиа услуг.

⁵⁵ Directive 92/50/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services // Journal Officiel L 209, 24.7.1992, p. 1.

⁵⁶ Directive 93/38/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications // Journal Officiel L 199, 9.8.1993, p. 84 .

⁵⁷ Treaty on European Union // Official Journal C 191/01, 29.7.1992.

⁵⁸ Treaty establishing the European Community (Consolidated version 1992) // Official Journal C 224 of 31 August 1992.

⁵⁹ Joined cases C-51/96 and C-191/97 *Deliege* [2000] ECR I-2549.

⁶⁰ См.: Case C-158/96 *Kohl* [1998] ECR I-1931; Case C-157/99 *Smits and Peerbooms* [2001] I-5473; Case C-109/92 *Wirth* [1993] ECR I-6447.

⁶¹ Case C-76/90 *Säger v. Denneweyer* [1991] ECR I-4221.

дискриминации по признаку гражданства, но и всех ограничений – даже если они одинаково применяются, как к собственным гражданам, так и гражданам из других государств-членов, предоставляющих услуги, если эти ограничения способны запретить осуществление деятельности по предоставлению услуг или могут служить препятствием для осуществления данной деятельности гражданами, учрежденными в других государствах-членах, в которых они правомерно предоставляют подобные услуги. Естественно Суд продолжал уточнять содержание оснований правомерности ограничений свободы предоставления услуг⁶², условия их применения⁶³.

Таким образом, неотъемлемой чертой правового механизма ЕС является большой вклад практики Суда ЕС в развитие правового регулирования свободы предоставления услуг.

Необходимо также подчеркнуть ту важную роль, какую стала играть Комиссия в процессе создания и эффективного функционирования единого внутреннего рынка. Ею были, в частности, изданы Информационные сообщения о свободе движения услуг, в которых обобщались судебные решения и разъяснялись наиболее сложные и спорные вопросы. Комиссией была разработана стратегическая программа, которая должна была позволить максимизировать преимущества подобного рынка без внутренних границ для потребителей, граждан и предприятий.⁶⁴ Особое внимание обращают на себя документы Комиссии, направленные на преодоление различных ограничений свободы движения услуг. Комиссия подчеркивала, что такие ограничения не следует сводить только к прямым дискриминационным мерам. Конечно, обойтись вообще без ограничений невозможно, но вводимые ограничения должны быть каждый раз обоснованы реальной потребностью, общими интересами и быть справедливыми, не говоря уже о соответствии принципам права Сообществ (Информационное сообщение Комиссии о свободе межгосударственного движения услуг № С334 от 9 декабря 1993 г.).⁶⁵

⁶² См.: Case C-158/96 Kohll [1998] ECR I-1931.

⁶³ См.: Case C-34/95, 35/95 and 36/95 De Agostini [1997] ECR I-3843.

⁶⁴ Chemain Régis. L'Union économique et monétaire: aspects juridiques et institutionnels. Paris: Editions A. Peone, 1995. P. 45.

⁶⁵ *Топорнин Б.Н.* Европейское право: учебник. М.: Юристъ, 2001. С. 77.

Для устранения препятствий свободному предоставлению услуг было необходимо, в частности, закрепить правовой статус работников, откомандированных предприятием на территории другого государства-члена в рамках трансграничной деятельности по предоставлению услуг. В этих целях и была принята Директива 96/71 о командировании работников в рамках деятельности по предоставлению услуг. Впоследствии Комиссией был принят целый ряд Сообщений, касающихся как непосредственно имплементации Директивы, так и командирования работников в рамках деятельности по предоставлению услуг в целом.⁶⁶

В 1997 году был подписан Амстердамский договор⁶⁷, вносящий изменения в учредительные договоры ЕС и Сообществ. Что касается сферы услуг, то здесь особое значение имеет включение в текст Договора об учреждении Европейского Сообщества статьи 16 (ныне 14 ДФЕС), что было подтверждением прогрессивной либерализации услуг общего экономического значения. Статья 14 Договора подтверждает их место среди ценностей ЕС и роль в содействии социального и территориального единения.⁶⁸

В том же году Комиссия приняла «План действий для единого рынка»⁶⁹, который в целом был направлен на улучшение функционирования единого рынка к 1 января 1999 года и преследовал четыре стратегические цели: сделать законодательство,

⁶⁶ Communication from the Commission of 25 July 2003 on the implementation of Directive 96/71/EC in the Member States [COM(2003) 458 final – Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission of 4 April 2006 – Guidance on the posting of workers in the framework of the provision of services [COM(2006) 159 final – Not published in the Official Journal].

Communication from the Commission – Posting of workers in the framework of the provision of services: maximising its benefits and potential while guaranteeing the protection of workers [COM(2007) 304 final – Not published in the Official Journal].

⁶⁷ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts // Official Journal C 340, 10.11.1997.

⁶⁸ *Schwintowski Hans-Peter.* The common good, public subsistence and the functions of public undertakings in the European internal market // European business organization law review. 2003. № 4. P. 353, 371-2.

⁶⁹ *Achèvement du Marché unique: le Plan d'action fixe l'agenda* // Сайт Европейской Комиссии. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/action-plan_fr.htm

касающееся единого рынка, более эффективным; устранить принципиальные противоречия, влияющие на рынок; исключить секторальные барьеры на пути интеграции рынков и создать единый рынок для граждан ЕС. Данный план предусматривал действия, реализация которых разбита на три фазы. В частности, в первую фазу входили инициативы Комиссии в отношении государственных закупок, взаимного признания; реализации эффективных мер по либерализации услуг в сфере телекоммуникаций и энергоснабжения. То есть применение принципа взаимного признания числился среди приоритетных задач. В результате осуществления мер, предложенных Комиссией, удалось создать более или менее однородный рынок товаров и услуг в масштабах всего Сообщества и значительно облегчить международную торговлю ими. Тем не менее, в области торговли услугами оставалось значительно больше нерешенных проблем, чем в сфере торговли товарами, что послужило причиной дальнейшей работы Комиссии по либерализации торговли услугами.

Во исполнение упомянутого Плана действий в 1998 году в своем сообщении «Государственные закупки в Европейском Союзе» Комиссия подчеркнула необходимость реформы правового регулирования *государственных закупок* и поставила две основные цели, которые легли в основу проектов директив: во-первых, повысить гибкость правового регулирования, принимая во внимание новую практику или, иными словами, реальную ситуацию на рынке, и, во-вторых, упростить существующие нормы.⁷⁰

Что касается *принципа взаимного признания*, то он не был в полной мере реализован по причине существования препятствий на уровне норм и технических правил, в частности, препятствия свободе предоставления услуг оставались практически те же с 1996 по 1998 год. Среди обстоятельств, затрудняющих реализацию принципа взаимного признания следует назвать контроль со стороны государства назначения услуги в целях защиты прав потребителей, который далеко не всегда необходим; административные сроки, стоимость административных процедур, неспособность решать сложные

вопросы, например, в отношении инновационных услуг; отсутствие взаимного доверия в актах других государств-членов.⁷¹ Это привело к тому, что многие поставщики услуг были вынуждены приводить свою деятельность в соответствие с требованиями государства назначения.

Вследствие этого Комиссией были проанализированы сложности применения принципа взаимного признания и результаты представлены в 1999 году в сообщении «Взаимное признание в рамках реализации плана действий по становлению внутреннего рынка»⁷². Наибольшее число жалоб на несоблюдение принципа взаимного признания было получено в отношении услуг в области торговых коммуникаций, обеспечения безопасности, выдачи патентов, строительства. В сфере финансовых услуг Комиссия установила злоупотребление понятием общего интереса и защитой прав потребителей. Был сделан вывод, что существующие правовые барьеры ограничивают возможности единого рынка электронной торговли, и что в сфере торговых коммуникаций существенную роль играют национальные различия, в частности, что касается рекламы.⁷³ Комиссией было представлено два перечня действий, которые должны были предпринять государства-члены и сама Комиссия для реализации принципа взаимного признания.

⁷¹ Le principe de la reconnaissance mutuelle dans le marché intérieur // Портал Европейского Союза «Europa». [Электронный ресурс] URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l21001b.htm>

⁷² Communication de la Commission «La reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du plan d'action pour le marché intérieur» [COM(1999) 299 final] // Документ опубликован не был. Справ.-правовая система Eur-Lex. [Электронный ресурс]. URL: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=1999&nu_doc=299

⁷³ См.: Premier rapport biennal sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle dans les marchés de produits et de services. SEC(1999)1106 // Портал Европейского Союза «Europa». [Электронный ресурс]. – URL: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/l21001b_fr.htm

Deuxième rapport biennal sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle au sein du marché intérieur [COM(2002) 419 final] // Документ опубликован не был. Справ.-правовая система Eur-Lex. [Электронный ресурс]. URL: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2002&nu_doc=419

⁷⁰ Arrowsmith Sue. An assessment of the new legislative package on public procurement // Common market law review. 2004. Volume 41. №5. P. 1277.

В резолюции Совета о взаимном признании 1999 года подчеркивается важность данного принципа для надлежащего функционирования внутреннего рынка.⁷⁴ Для этого необходимо сочетать гармонизирующее законодательство, инструменты, позволяющие проверять соответствие и взаимное признание, а также предпринимать новые шаги в области признания дипломов.

К концу 1990-х годов результаты создания единого внутреннего рынка, в том числе, и либерализации предоставления услуг, можно охарактеризовать как позитивные, что выражается в том, что большинство европейских документов, упомянутых в Белой книге, были приняты и введены в правовые системы государств-членов; налоговые несоответствия были ликвидированы; рынки капитала и финансовых услуг переживали процесс либерализации также, как и многие другие услуги.⁷⁵ Простое сопоставление с серединой 1980-х годов подтверждает этот вывод. В конце 1990-х годов правовое регулирование распространилось на страховую деятельность, банковский сектор и инвестирование в ценные бумаги. Были также предприняты меры по защите интересов инвесторов.⁷⁶

Либерализация трансграничного предоставления услуг в 2000-е гг.

Необходимо сказать несколько слов о таком секторе услуг, как электронная торговля. В Сообщении Комиссии 1997 года⁷⁷ была поставлена цель создать правовые рамки для электронной торговли к 2000 году. Так, была принята Директива 2000/31 о некоторых правовых аспектах предоставления услуг информационного общества, в частности, в сфере электронной торговли, на внутреннем рынке (Директива об электронной торговле), целью которой является обеспечение правовой безопасности подобной торговли, чтобы повысить доверие ин-

⁷⁴ Résolution du Conseil, du 28 octobre 1999, sur la reconnaissance mutuelle // Journal Officiel C 141, 19.5.2000.

⁷⁵ Renou Denis et Dominique. Code commenté de l'Union Européenne. Paris: Éditions de Vecchis.A., 1999. P. 95.

⁷⁶ Kapteyn PJG and VerLoren van Themaat P. Introduction of the law of the European Communities. Third edition / edited and further revised by Laurence W. Gormley in cooperation with the editors of the Fifth Puth Edition KLUWER LAW INTERNATIONAL. London, The Hague; Boston, 1998. P. 763.

⁷⁷ [COM(97) 157 final]

тернет пользователей. Она создает правовые рамки для «онлайн» услуг, включая электронную торговлю, распространяя на них принципы внутреннего рынка (свободу предоставления услуг и свободу учреждения) и вводя ограниченное количество гармонизационных мер. Директива направлена на устранение препятствий трансграничному предоставлению «онлайн» услуг, а также различий в судебной практике государств-членов, чтобы обеспечить уровень безопасности, который повысил бы доверие потребителей и предприятий.

В 2002 году в специальном Докладе о состоянии внутреннего рынка услуг⁷⁸ Комиссия заявила о существовании серьезных и многочисленных барьеров на пути реализации принципов свободы учреждения и свободы предоставления услуг, особенно в сфере малого и среднего бизнеса, что является серьезным препятствием для дальнейшего развития внутреннего рынка услуг. Также говорилось о том, что данные барьеры часто возникают в связи с административными требованиями, нечеткостью правового регулирования при осуществлении трансграничной деятельности, отсутствием взаимного доверия государств-членов. Комиссия пришла к выводу, что по-прежнему существует значительное расхождение между политикой экономической интеграции и реальным положением дел, с которым сталкиваются поставщики услуг и население ЕС, а также, что эти барьеры оказывают серьезное негативное влияние на стоимость и качество услуги.

Необходимо упомянуть Директиву 2004/113, касающуюся применения принципа равного отношения к мужчинам и женщинам в сфере доступа к товарам и услугам, а также поставки товаров и услуг. В соответствии с ней запрещается любая как прямая, так и скрытая дискриминация. Различия в отношении к мужчинам и женщинам могут иметь место, лишь будучи оправданным на основании, предусмотренном в правовых актах.

Значимым достижением внутреннего рынка выступает *гармонизация процедур заключения государственных контрактов*. Так, в 2004 году были приняты две директивы: Директива 2004/18 относительно

⁷⁸ Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of the internal market for services presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services COM/2002/0441 final // Сайт Европейской Комиссии. [Электронный ресурс] URL: <http://ec.europa.eu>

координации процедур заключения государственных контрактов на выполнение работ, поставку товаров и предоставление услуг (иначе «классическая» директива) и Директива 2004/17 относительно координации процедур заключения государственных контрактов в сфере водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовых услуг. Они заменили действовавшие до этого момента на территории ЕС четыре директивы и, таким образом, представляют собой консолидацию ранее действовавшего законодательства в этой области. Следует подчеркнуть, что текст директив был разработан на основе практики Суда ЕС. В директивах указано, что заключение контрактов должно соответствовать принципам Договора, особенно, основным свободам, а также принципам, которые из них вытекают: равенства, недискриминации, взаимного признания, пропорциональности и прозрачности. В целом правовой режим государственных закупок услуг имеет целью создание единого рынка государственных закупок услуг, в рамках которого гарантируется доступ как частных, так и государственных поставщиков услуг на равных условиях к рынку государственных закупок услуг любого государства-члена ЕС и обеспечивается прозрачность процедур размещения государственного заказа. Это позволяет снизить цены по государственным контрактам, а также способствовало улучшению качества услуг.

Одним из приоритетных направлений Стратегии для внутреннего рынка на 2003-2006 гг.⁷⁹ являлось объединение рынков услуг, т.к. по-прежнему существовали еще некоторые важные различия в правовом регулировании рынка услуг государств-членов. Были, в частности, предусмотрены подготовка Советом и Парламентом проекта Директивы о признании профессиональных квалификаций, а также представление Комиссией проекта Директивы по услугам на внутреннем рынке.

Важным этапом в развитии правового регулирования свободы предоставления услуг явилось принятие двух Директив: Директивы о признании профессиональных квалификаций и Директивы по услугам на внутреннем рынке.

В течение продолжительного периода времени существовал секторальный подход в отношении гармонизации законодательства в области (пассивного признания) профессиональных квалификаций,

который в начале 80-х гг. был изменен на подход, заключающийся в общей системе взаимного признания или активного признания. Директива 2005/36 о признании профессиональных квалификаций представляет собой консолидацию законодательства и сохраняет основные элементы ранее действующих систем признания.⁸⁰ Ее целью было создать единые последовательные правовые рамки, основанные на либерализации предоставления услуг и более автоматическом признании квалификаций. Из Директивы вытекает, что признание профессиональных квалификаций принимающим государством позволяет поставщику услуг в этом государстве осуществлять деятельность в рамках той же профессии, по которой он получил квалификацию в государстве происхождения, и осуществлять свою деятельность на тех же условиях, что национальные поставщики услуг. Однако, несмотря на закрепленный в Директиве запрет ограничения свободы предоставления услуг, связанные с профессиональными квалификациями, можно сделать вывод, что принцип взаимного признания ограничен целым рядом условий. Так, например, ситуация, когда лицо хочет осуществлять деятельность в рамках профессии, которая не регламентируется в принимающем государстве. В этом случае в очередной раз проявляется значение практики Суда ЕС.⁸¹ Принцип взаимного признания имеет как свои преимущества в сравнении с временозатратным секторальным подходом гармонизации, так и недостатки. Он не предоставляет гарантии лицам, обладающим специальными профессиональными квалификациями, что они будут допущены к осуществлению деятельности в любом государстве-члене. Квалификации могут

⁸⁰ Она имеет целью закрепить в едином акте положения пятнадцати директив, среди которых двенадцать секторальных директив и три директивы, которые учреждали общую систему признания профессиональных квалификаций (См.: Council Directive 89/48/EEC of 21 December 1988 on a general system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration // Official Journal L 19, 24.1.1989, p. 16–23; Council Directive 92/51/EEC of 18 June 1992 on a second general system for the recognition of professional education and training to supplement Directive 89/48/EEC // Official Journal L 209, 24.7.1992, p. 25–45)

⁸¹ Case C-340/89 Vlassopoulou [1991] ECR 2357; Case C-234/97 Fernández de Bobadilla [1999] ECR I-4773; Case C-238/98 Hocsmann of 14 septembre 2000 // Сайт Суда Европейского Союза [Электронный ресурс]. URL: <http://curia.europa.eu>

⁷⁹ Stratégie pour le marché intérieur – Priorités 2003-2006. COM(2003) 238 final

также оставаться объектом контроля принимающих государств-членов, особенно, когда содержание образования или профессии является отличным. Так, данный принцип сильно зависит от взаимного доверия и антипротекционистской политики национальных властей. Таким образом, принцип взаимного признания в полной мере не реализуется ввиду того, что действующее законодательство в рассматриваемой области не является всеобъемлющим. Несмотря на это, в частности, в силу особого характера услуг и механизма правового регулирования, взаимное признание представляет собой доминирующий подход, и даже в некоторых секторах, в которых были приняты директивы гармонизирующего характера, чувствуется влияние данного принципа.

Директива по услугам на внутреннем рынке 2006/123 была принята Советом 12 декабря 2006 года.⁸² До этого предпринимались попытки по урегулированию предоставления услуг в разных секторах экономики с целью учитывать многочисленные особенности государств-членов, что усложняло в значительной степени создание единообразного механизма правового регулирования услуг на уровне ЕС. Директива применяется исключительно в отношении правовых положений, влияющих на доступ к осуществлению деятельности по предоставлению услуг или на само осуществление подобной деятельности. В соответствии с ней для завершения создания внутреннего рынка услуг необходимо достижения четырех целей: упростить реализацию свободы учреждения и свободы предоставления услуг в рамках ЕС; усилить права получателей услуг; способствовать повышению качества услуг; организовать эффективное административное сотрудничество между государствами-членами. Ключевой можно считать статью 16 Директивы «Свобода предоставления услуг»,

⁸² В январе 2004 года Комиссия представила проект Директивы, который имел целью упразднить барьеры на пути реализации свободы движения услуг. Однако ее проект был достаточно негативно воспринят ведущими государствами-членами ЕС, в частности, из-за опасения «социального демпинга». Основные возражения сводились к «принципу страны происхождения». Итоговый текст существенно отличается от первоначального проекта Комиссии: ключевой принцип проекта Директивы – «страны происхождения» – был исключен и заменен на свободу предоставления услуг; была сокращена сфера применения Директивы, расширен перечень оснований, позволяющих государствам-членам ограничивать свободу предоставления услуг, предоставляемых поставщиком услуг, учрежденного в другом государстве-члене.

в которой провозглашается право поставщика, учрежденного на территории одного государства-члена на свободный доступ к рынку услуг и их предоставлению в другом государстве-члене. В обязанность государств-членов входит уважать и гарантировать это право. Они не вправе предъявлять к доступу к осуществлению деятельности по предоставлению услуг или непосредственно к осуществлению такой деятельности на их территории требования, которые не соответствуют принципам недискриминации, необходимости и пропорциональности.⁸³ С одной стороны, Директива направлена на упрощение реализации свободы предоставления услуг и свободы учреждения поставщиков услуг на территории других государств-членов, а также на расширение выбора для получателей услуг и повышение качества предоставляемых услуг. А с другой – в тексте Директивы имеют место некоторые противоречия, а также неясна позиция Суда ЕС, в том числе, в отношении оснований правомерного ограничения свободы предоставления услуг. В тексте Директивы нашли отражение явные следы борьбы противоположных интересов, что отрицательно сказалось на ее структуре и содержании. Директива носит компромиссный, обобщающий и вследствие этого несбалансированный характер. Следует также обратить внимание на большое количество исключений из сферы действия Директивы, что свидетельствует о том, что чрезвычайно сложно создать единообразный механизм правового регулирования предоставления услуг.

В *Лиссабонском договоре*⁸⁴ практически никаких изменений в главу, посвященную услугам, не вносится.⁸⁵ Особое внимание следует обратить на Протокол №26 к ДФЕС об услугах общего значения, который был включен с принятием Лиссабонского договора. В Протоколе подтверждаются закрепленные в Договоре принципы, применимые к предоставлению

⁸³ Принцип необходимости означает, что требования должны быть обоснованы из соображений общественного порядка, государственной безопасности, общественного здравоохранения и охраны окружающей среды.

⁸⁴ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union C 306/01, 17.12.2007.

⁸⁵ Понятие внутреннего рынка, данное в статье 14 Договора об учреждении Европейского Сообщества не подлежало изменению и закреплено в статье 26 ДФЕС.

услуг общего экономического значения, и устанавливаются новые транспарентные и гарантированные рамки правового регулирования на уровне Договора. Комиссия в своих сообщениях неоднократно признавала, что услуги общественного значения являются ключевым элементом европейской модели общества.⁸⁶

В продолжение вышесказанного представляется целесообразным сказать, что в Белой книге об услугах общего значения 2004 года⁸⁷ Комиссия подчеркивает необходимость обеспечить предоставление высококачественных и доступных услуг общего значения всем гражданам и предприятиям в ЕС, а также ответственность органов государственной власти.⁸⁸ А в 2005 году на основе решения по делу C-280/00 Altmark⁸⁹ Комиссия приняла так называемый пакет или комплекс мер⁹⁰, касающийся государственной помощи в сфере предоставления услуг общего экономического значения. Его целью также было более четко разграничить компетенции между ЕС и государствами-членами в данной сфере. На данный момент «Пакет мер», принятый в 2005 году, находится в стадии пересмотра. Комиссия предложила в основу будущей реформы положить два ключевых принципа:

⁸⁶ См.: В частности: Commission Green Paper of 21 May 2003 on services of general interest [COM(2003) 270 final -Official Journal C 76 of 25.03.2004].

Communication “White Paper on services of general interest” [COM(2004) 374 final]. Communication «Un marché unique pour l’Europe du 21e siècle». Les services d’intérêt général, y compris les services sociaux d’intérêt général: un nouvel engagement européen. [COM(2007) 724 final]

⁸⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 12 May 2004 entitled “White Paper on services of general interest” [COM(2004) 374 final – Not yet published in the Official Journal].

⁸⁸ В Белой книге представлены также основные элементы стратегии Комиссии, целью которой как раз было обеспечение гражданам и предприятиям в ЕС доступа к приемлемым и высококачественным услугам.

⁸⁹ Case C-280/00 Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH [2003] В этом решении были сформулированы разработанные Судом критерии правомерности предоставления компенсации соответствующему предприятию (поставщику услуг общего экономического значения).

⁹⁰ В литературе этот «пакет» еще называют «Пакетом Монти», являвшимся на тот момент председателем Генеральной дирекции по конкуренции Европейской Комиссии.

принцип разъяснения и принцип разностороннего и пропорционального подхода.⁹¹

В своем Сообщении 2010 года «По направлению к Акту для единого рынка»⁹² Комиссия, в том числе, подчеркнула, что ЕС и государства-члены должны упростить управление службами общего значения, сделать более ясными правила финансирования, повысить качество предоставляемых ими услуг и обеспечить доступность последних. В том же году Комиссия приняла сообщение «Руководство по применению норм ЕС, касающихся государственной помощи, государственных закупок и внутреннего рынка услуг общего экономического значения, а также, в частности, социальных услуг общего значения».⁹³ В нем, например, дается определение услуг общего экономического значения.⁹⁴

⁹¹ Первый заключается в составлении руководства, в котором Комиссия планирует представить свое толкование положений Договора и практики Суда ЕС, например, связанных с выявлением различия между экономическими и неэкономическими видами деятельности в соответствии с нормами о государственной помощи; с требованиями, которым власти должны следовать, когда они возлагают на предприятия выполнение задач по предоставлению услуг общего экономического значения и т.д. В рамках второго Комиссия планирует еще в большей степени дифференцировать правовые режимы различных видов услуг в зависимости от того, в какой мере государственная помощь создает серьезную угрозу нарушения правил конкуренции в том или ином секторе экономики.

⁹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 27 October 2010 – Towards a Single Market Act For a highly competitive social market economy 50 proposals for improving our work, business and exchanges with one another [COM(2010) 608 final – Not published in the Official Journal].

⁹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest» SEC(2010) 1545 final, Brussels, 7.12.2010.

⁹⁴ Понятие услуг общего экономического значения упоминается в статьях 14, 93, 106, 107 ДФЕС (бывших 16, 73, 86, 87), однако его содержание раскрывается в документах Комиссии и практике Суда ЕС. Можно в качестве примеров назвать несколько ключевых решений, внесших существенный вклад в либерализацию услуг общего экономического значения: Case C-320/91 Criminal proceedings against Paul Corbeau [1993] ECR I-02533; Case C-53/00 Ferring SA v Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) [2001] ECR I-09067; Case C-280/00 Altmark [2003]; Case T-289/03 BUPA and Others v Commission [2008] ECR II-81

В 2011 году в *Акте для единого рынка*⁹⁵ Комиссия представила двенадцать проектов (или рычагов)⁹⁶, реализация которых должна была улучшить функционирование единого рынка к 2012 году. Данные проекты, а точнее ключевые направления деятельности, представляют собой инструменты экономического роста, повышения конкуренции и социального развития. В частности, планировалось упростить мобильность граждан посредством усовершенствования законодательства в области признания профессиональных квалификаций; разработать законодательство, устанавливающее альтернативные способы разрешения споров с целью обеспечить простое, быстрое и доступное внесудебное разбирательство для потребителей; усилить свободное предоставление услуг путем упрощения системы стандартизации; усовершенствовать транспортные и энергетические инфраструктуры посредством введения законодательства, направленного на осуществление стратегических европейских проектов; модернизировать законодательство в сфере государственных закупок, в частности, с целью упростить процедуры заключения государственных контрактов и обеспечить более простой доступ предприятиям, в частности малым и средним предприятиям. Также ставилось в качестве цели улучшение предоставления общественных услуг.

Во исполнение Акта для единого рынка Комиссия в декабре 2011 года представила свои предложения, касающиеся правового регулирования *государственных закупок* на уровне ЕС. Эти предложения являются частью Программы, которая предусматривает пересмотр действующих директив 2004/17 и 2004/18 с целью упрощения действующего правового регулирования, а также с целью способствовать применению электронных

процедур. Также предусматривается принятие директивы по концессии.

Также Комиссия опубликовала Сообщение о рамках регулирования качества *услуг общего значения* в Европе,⁹⁷ которые состоят из трех дополнительных направлений действий имеющих целью: во-первых, повысить ясность в отношении способов применения норм права ЕС к услугам общего экономического значения, а также пересмотреть нормы, если это необходимо для обеспечения определенных потребностей; во-вторых, обеспечить гражданам доступ к основным услугам и, в-третьих, повысить качество услуг. В еще одном Сообщении излагалось содержание реформы норм государственной помощи в сфере предоставления услуг общего экономического значения, цель которой состоит в увеличении вклада, который могут сделать службы общего значения в экономику ЕС.⁹⁸

Планируется также в ближайшее время предпринять дополнительные действия, которые будут способствовать созданию действующего механизма правового регулирования качества услуг общего значения. Данная деятельность будет проводиться Комиссией в рамках более широкого ее обязательства, заключающегося в том, чтобы уделить ключевое внимание социальной экономике и социальным инновациям при выполнении Стратегии «Европа 2020»⁹⁹.

Для выхода из экономического кризиса была принята Стратегия «Европа 2020», в которой Комиссия представила семь инициатив. Например, инициатива «Эффективная Европа в использовании ресурсов» включает развитие транспортной и энергетической сфер, а «Союз для инноваций» направлена на реализацию инновационных идей в производстве товаров и предоставлении услуг.

⁹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Single Market Act. Twelve levers to boost growth and strengthen confidence «Working together to create new growth» {SEC(2011) 467 final} – Brussels, 13.4.2011. COM(2011) 206 final

⁹⁶ Доступ к финансированию средних и малых предприятий; мобильность граждан; права в области интеллектуальной собственности; потребители, действующие лица единого рынка; услуги; сети; цифровой единый рынок; социальное направление предпринимательской деятельности; налогообложение; социальное единение; правовое регулирование предпринимательской деятельности; государственные закупки.

⁹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «A Quality Framework for Services of General Interest in Europe» COM(2011) 900 final, Brussels, 20.12.2011.

⁹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 23 March 2011 – “Reform of the EU State Aid Rules on Services of General Economic Interest” [COM(2011) 146 final – Not published in the Official Journal].

⁹⁹ Communication from the Commission «Europe 2020: A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth» COM(2010) 2020, Brussels, 3.3.2010.

Средствами достижения целей Стратегии должны служить внутренний рынок, финансовые рычаги, а также инструменты внешней политики. В частности, Стратегия предусматривает проведение структурных реформ в целях создания истинного единого рынка услуг. Так, в ней подчеркивается, что необходимо создать единый и открытый рынок услуг на основе Директивы по услугам на внутреннем рынке.

Принятие, а затем и применение Директивы представляют собой важный этап улучшения функционирования внутреннего рынка услуг. Основные результаты процедуры «взаимного оценивания», предусмотренной в статье 39 Директивы, изложены в соответствующем Сообщении Комиссии¹⁰⁰. В целом они признаны вполне позитивными. Впервые государства-члены совместно с Комиссией досконально исследовали национальное законодательство, касающееся деятельности по предоставлению услуг. Это позволило выявить оставшиеся препятствия реализации внутреннего рынка и определить основу для будущей политики в отношении предоставления услуг. Был сделан вывод, что некоторые секторы услуг нуждаются в дальнейшем правовом реформировании, особенно это касается трансграничного предоставления услуг. Частично проблема заключается в том, что некоторые нормы права ЕС, принятые для улучшения функционирования внутреннего рынка услуг, не применяются в полной мере или надлежащим образом.

Необходимо упомянуть Сообщение Комиссии¹⁰¹, касающееся *электронной торговли* и иных «онлайн» услуг, принятое в начале 2012 года. В нем Комиссия представила свой подход по поводу потенциала данных услуг с точки зрения экономического роста и обеспечения занятости. Она обозначила основные препятствия развитию электронной торговли и «онлайн» услуг, а также определила при-

оритетные направления деятельности. Сообщение сопровождается двумя рабочими документами.¹⁰² В одном содержится анализ факторов, препятствующих развитию электронной торговли, а также оценка Директивы 2000/31. Второй документ включает результаты детального анализа конкретных препятствий, выявленных в сфере электронной торговли товарами. Вместе с Сообщением была также принята Зеленая книга, касающаяся платежей посредством карты, интернета и мобильного телефона.¹⁰³

Развитие сектора услуг Комиссия назвала одним из приоритетных направлений деятельности на период 2012-2013 для улучшения функционирования внутреннего рынка и требует от государств не медлить с имплементацией директив.¹⁰⁴ Со своей стороны она будет оказывать им в этом поддержку.

Особое внимание необходимо обратить на так называемый «*Пакет по услугам*» (июнь 2012), в котором изложена совокупность действий, направленных на развитие сектора услуг. В Пакет входит *Сообщение по применению Директивы по услугам на внутреннем рынке* под названием «Партнерство для нового развития в сфере услуг 2012-2015»¹⁰⁵, а также еще три рабочих документа Комиссии¹⁰⁶. В

¹⁰² Commission Staff Working Documents: «Online services, including e-commerce, in the Single Market» SEC(2011) 1641 final, Brussels, 11.1.2012

«Bringing e-commerce benefits to consumers» SEC(2011) 1640 final Brussels, 11.1.2012

¹⁰³ Green Paper «Towards an integrated European market for card, internet and mobile payments» COM(2011) 941 final, Brussels, 11.1.2012

¹⁰⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 8 juin 2012 «Better Governance for the Single Market» COM(2012) 259 final

¹⁰⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Services Directive «A partnership for new growth in services 2012 – 2015», COM(2012) 261 final, Brussels, 8.6.2012

¹⁰⁶ Commission Staff Working Document: Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the Internal Market, Brussels, 8.6.2012, SWD(2012) 148 final
Commission Staff Working Document with a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market («the Services Directive»), Brussels, 8.6.2012, SWD(2012) 146 final

Commission Staff Working Document on the result of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism), Brussels, 8.6.2012, SWD(2012) 147 final

¹⁰⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Towards a better functioning Single Market for services – building on the results of the mutual evaluation process of the Services Directive» /* COM/2011/0020 final */

¹⁰¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A coherent framework for building trust in the Digital Single Market for e-commerce and online services. COM(2011) 942 final, Brussels, 11.1.2012

нем отмечаются существующие проблемы, а также предлагаются действия для оптимизации потенциального развития сектора услуг. С одной стороны сотни текстов национальных правовых актов были изменены, тысячи дискриминационных, неоправданных или непропорциональных требований к предоставлению услуг отменены. Однако с другой стороны, далеко не все положения Директивы исполняются в полной мере. Так, в Сообщении отмечается, что, в статье 14 Директивы закреплен запрет дискриминационных требований, которым государства-члены не вправе подчинять доступ к осуществлению деятельности по предоставлению услуг и непосредственно само осуществление такой деятельности. Большая их часть была отменена государствами-членами во исполнение Директивы. Однако некоторые требования дискриминационного характера остались в силе и должны быть отменены. Что же касается, к примеру, запрета обязывать поставщика услуг иметь место учреждения на территории конкретного государства (статья 16), то государства-члены продолжают его не соблюдать. То же можно сказать и про запрет требований иметь место жительства и гражданство, закрепленный в статье 14. То есть имеет место нарушение свободы предоставления услуг. На основании этого, Комиссия требует, чтобы государства-члены привели свое законодательство в полное соответствие с положениями Директивы. Директива оставляет на усмотрение государств-членов многие аспекты по реализации ее положений. Так, в ключевой для Директивы статье 16 Директивы государствам предоставляется право усмотрения в оценке требований, предъявляемых к поставщику услуг, учрежденного на территории другого государства, с точки зрения обоснованности и пропорциональности. Например, доходит даже до того, что поставщики вынуждены выполнять требования как по законодательству государства своего учреждения, так и государства, на территории которого предоставляются услуги. Комиссия пришла к выводу, что необходимо дальнейшее реформирование национального законодательства в целях реализации положений Директивы, касающихся предоставления трансграничных услуг, чтобы положить конец подобному двойному регулированию. Препятствия свободе движения услуг, которые еще не отменены, должны быть оценены с точки зрения их значения для экономики ЕС. Ко-

миссия планирует сотрудничать с государствами-членами в целях максимизировать экономические преимущества, которые возможно получить от применения Директивы. Это может выражаться в структурных реформах в тех секторах услуг, в которых либерализация предоставления услуг идет особо тяжело, поскольку государства в этом не заинтересованы и хотят сохранить status quo. Особое внимание ввиду их экономической значимости должно быть уделено ключевым секторам, таким как услуги, предоставляемые предприятиям, строительство, туризм и услуги по распространению.

Также из Сообщения следует сказать, что Парламент и Совет должны подготовить проект измененной директивы, касающейся признания профессиональных квалификаций. Комиссия ставит целью обеспечение преимуществ, которые должны получить потребители от применения Директивы. Существенно важным является то, что Директива по услугам на внутреннем рынке и другие директивы, касающиеся внутреннего рынка, например, Директива о взаимном признании профессиональных квалификаций, Директива по электронной торговле должны применяться не изолированно друг от друга, а исключительно согласованно. Следовательно, государства-члены должны привести свои законодательства в соответствие с названными директивами. Государства-члены также должны развивать службы «одного окна», чтобы они отвечали потребностям поставщиков и получателей услуг, будучи настоящими административными центрами.

По данным экономического анализа Директива по услугам на внутреннем рынке принесла существенные преимущества. Сфера действия Директивы по услугам на внутреннем рынке распространяется на услуги, приносящие прибыль более 45 % в ВВП ЕС. Следовательно, она играет стратегическую роль для развития экономики ЕС. Но в то же время еще существует целый ряд препятствий свободе предоставления услуг и необходимы дополнительные действия для полной реализации целей Директивы и для обеспечения функционирования внутреннего рынка услуг.

Создание внутреннего рынка постоянно продолжается и, как следует из Стратегии «Европа 2020», составляет неотъемлемую часть программы развития ЕС в свете финансового кризиса. Ввиду этого Комиссия приняла *«Акт для едино-*

го рынка 2»¹⁰⁷, который включает двенадцать приоритетных действий. Можно выделить четыре основных направления экономического и социального развития: интегрированные сети, мобильность граждан и предприятий в рамках ЕС, цифровая экономика и действия по увеличению преимуществ для потребителей. В рамках первого направления, например, предусматривается предпринимать действия по открытию для конкуренции национальных рынков услуг в области речных перевозок пассажиров, по улучшению функционирования внутреннего рынка морского транспорта, а также эффективному применению права ЕС в области энергетики. Таким образом, реализация Акта будет способствовать дальнейшей либерализации предоставления услуг в ЕС.

Заключение

Процесс либерализация торговли услугами в рамках Европейского Союза характеризуется неравномерным развитием. Долгое время правовое регулирование услуг оставалось малоэффективным и фактически свобода предоставления услуг как один из принципов права Сообщества не была реализована по причине существования большого количества различных барьеров.

Проблемы реализации свободы предоставления услуг в основном обусловлены их недостаточной урегулированностью, разнообразием, особой природой, длительностью предоставления, а также столкновением интересов государства-члена, на территории которого учрежден поставщик услуг, и государства-члена, на территории которого происходит их предоставление; интересов потенциальных поставщиков и получателей услуг.

Следует подчеркнуть важность решений Суда ЕС, которые, в отсутствие директив установили многие основные положения и принципы, ставшие впоследствии отправными моментами для правового регулирования данной сферы. Суд по большей мере определил основу либерализации предоставления услуг. Формирование правового

механизма регулирования свободы предоставления услуг складывалось, в основном, благодаря практике Суда, в которой конкретизируются и развиваются положения Договора о функционировании ЕС: был сформулирован принцип прямого действия положений Договора об услугах, а также принцип запрета дискриминации; уточнены характерные черты услуг; более четко определены способы предоставления услуг; сформулированы критерии разграничения свободы предоставления услуг и других свобод; была уточнена сфера действия свободы предоставления услуг; раскрыто содержание свободы предоставления с точки зрения природы запрещенных ограничений; был расширен по сравнению с закрепленным в Договоре перечень оснований правомерности применения государствами-членами ограничений свободы предоставления услуг; выработаны условия применения ограничительных национальных мер.

Процесс либерализация торговли услугами в рамках ЕС отражает основную тенденцию развития мировой экономики в условиях глобализации. В связи с увеличением значимости услуг возросла необходимость совершенствования, повышения эффективности правового регулирования в данной области, что привело к серии многосторонних действий по реализации прогрессивного устранения препятствий торговли услугами. При этом со времен принятия Белой книги и Единого Европейского Акта возросла роль иных институтов ЕС. Существенный вклад в процесс создания и эффективного функционирования единого внутреннего рынка внесла Европейская Комиссия. Особое значение имеют документы Комиссии, направленные на преодоление различных ограничений свободы движения услуг. В результате чего удалось создать более или менее однородный рынок услуг в масштабах всего ЕС и значительно облегчить международную торговлю ими. Отметим, что развитие сектора услуг является одним из приоритетных направлений деятельности ЕС на период 2012-2013, а выполнение принятого в октябре 2012 года «Акта для единого рынка 2» должно содействовать либерализации предоставления услуг в ЕС.

Для развития правового регулирования свободы предоставления услуг существенное значение имело принятие Директивы по услугам на внутреннем рынке, которая устанавливает общий правовой режим, благоприятный для осуществления свободы

¹⁰⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Single Market Act II – Together for new growth», COM(2012) 573 final, Brussels, 3.10.2012

учреждения поставщиков услуг и свободы предоставления услуг, гарантируя при этом высокий уровень качества услуг и является составной частью целого комплекса мер, предназначенных обеспечивать надлежащее функционирование внутреннего рынка услуг. Однако, на данный момент пока невозможно в полной мере оценить ее эффективность, поскольку еще продолжает существовать достаточно препятствий свободе предоставления услуг и необходимо дальнейшее реформирование законодательства государств-членов в целях реализации ее положений.

Уничтожение препятствий в торговле услугами в рамках единого внутреннего рынка осуществлялось при помощи трех взаимосвязанных инструментов «негативной» и «позитивной» интеграции: либерализации торговли услугами в рамках единого внутреннего рынка как посредством свободного перемещения услуг через границы, так и свободного создания подразделений для их предоставления в других государствах-членах ЕС; взаимного признания качества национального контроля; гармонизации существующих национальных норм и создания минимального набора средств интеграционного регулирования.

В результате в последние годы наблюдается интенсивный процесс разработки новых и усовершенствования уже существующих норм, регулирующих свободу предоставления услуг, направленный на более интенсивное формирование единого рынка услуг, в том числе, единого рынка государственных закупок услуг. Следует выделить следующие тенденции: усиление роли других институтов ЕС поми-

мо значительной роли Суда ЕС; усложнение, детализация регулирования; гармонизация законодательств государств-членов; положительная динамика в реализации принципа взаимного признания; либерализация услуг общего экономического значения и как следствие этих процессов повышение эффективности регулирования свободы предоставления услуг.

Итак, внутренний рынок привел к целому ряду преимуществ. Благодаря открытию рынков государств-членов были существенно снижены цены на некоторые услуги. Трансграничные услуги характеризуются быстрым развитием: в области страхования, недвижимости, транспортных, туристических услуг и др. Завершение создания внутреннего рынка затрагивает сегодня те сектора, которые долгое время находились под полным контролем государств. Открытие этих секторов для конкуренции должно способствовать созданию рабочих мест и повышению конкурентоспособности европейской экономики.

Процесс создания единого рынка услуг еще далеко не закончен. Новые и весьма сложные проблемы возникают в связи с ускоренным научно-техническим прогрессом и глобализацией, которые особенно рельефно проявляются именно в сфере международной торговли услугами. Не все принципы, на которые опирается единый рынок, применяются в полной мере. Реагируя на новые вызовы, интеграционные институты приняли в последнее время ряд важных решений, направленных на дальнейшую либерализацию рынка услуг.

Библиография:

1. Топорнин Б.Н. Европейское право: учебник. М.: Юристъ, 2001.
2. Четвериков А.О. Нормативная модель либерализации трансграничных отношений в праве Европейского Союза: правовые формы и общие принципы создания пространства без внутренних границ в рамках ЕС: монография. – М.: ООО Изд-во «Элит», 2010.
3. Шемятенков В.Г. Европейская интеграция: учебное пособие. М.: Междунар. Отношения, 2001. С. 131.
4. *Achevement du Marché unique: le Plan d'action fixe l'agenda* // Сайт Европейской Комиссии. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/action-plan_fr.htm
5. Arrowsmith Sue. An assessment of the new legislative package on public procurement // *Common market law review*. 2004. Volume 41. №5.
6. Chemain Régis. *L'Union économique et monétaire: aspects juridiques et institutionnels*. Paris: Editions A.Peone, 1995.
7. Kapteyn PJG and VerLoren van Themaat P. *Introduction of the law of the European Communities*. Third edition / edited and further revised by Laurence W. Gormley in cooperation with the editors of the Fifth Puth Edition KLUWER LAW INTERNATINAL. London, The Hague; Boston, 1998.

8. Le principe de la reconnaissance mutuelle dans le marché intérieur // Портал Европейского Союза «Europa». [Электронный ресурс] URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l21001b.htm>
9. Renou Denis et Dominique. Code commenté; de l'Union Européenne. Paris: éditions de Vecchis.A., 1999.
10. Schwintowski Hans-Peter. The common good, public subsistence and the functions of public undertakings in the European internal market // European business organization law review. 2003. № 4.

References (transliteration):

1. Topornin B.N. Evropeyskoe pravo: uchebnik. M.: Yurist', 2001.
2. Chetverikov A.O. Normativnaya model' liberalizatsii transgranichnykh otnosheniy v prave Evropeyskogo Soyuz: pravovye formy i obshchie printsipy sozdaniya prostranstva bez vnutrennikh granits v ramkakh ES: monografiya. – M.: ООО Izd-vo «Elit», 2010.
3. Shemyatenkov V.G. Evropeyskaya integratsiya: uchebnoe posobie. M.: Mezhdunar. Otnosheniya, 2001. S. 131.
4. Achèvement du Marché unique: le Plan d'action fixe l'agenda // Sayt Evropeyskoy Komissii. [Elektronnyy resurs] URL: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/action-plan_fr.htm
5. Arrowsmith Sue. An assessment of the new legislative package on public procurement // Common market law review. 2004. Volume 41. №5.
6. Chemain Régis. L'Union économique et monétaire: aspects juridiques et institutionnels. Paris: Editions A.Peone, 1995.
7. Kapteyn PJG and VerLoren van Themaat P. Introduction of the law of the European Communities. Third edition / edited and further revised by Laurence W. Gormley in cooperation with the editors of the Fifth Puth Edition KLUWER LAW INTERNATINAL. London, The Hague; Boston, 1998.
8. Le principe de la reconnaissance mutuelle dans le marché intérieur // Portal Evropeyskogo Soyuz «Europa». [Elektronnyy resurs] URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l21001b.htm>
9. Renou Denis et Dominique. Code commenté de l'Union Européenne. Paris: éditions de Vecchis.A., 1999.
10. Schwintowski Hans-Peter. The common good, public subsistence and the functions of public undertakings in the European internal market // European business organization law review. 2003. № 4.