

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ И ОСОБЕННОСТИ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

© 2014 г. Елена Михайловна Дерябина¹

Краткая аннотация: в статье раскрываются некоторые особенности источников права Европейского Союза. Подчеркивается их своеобразная юридическая природа, обусловленная совокупным интересом европейских народов и единством их воли. В то же время предпринимается попытка определить причины юридической неопределенности источников права Евросоюза, которая часто является следствием двойственной природы самого союза. Автор обращает внимание на возможность функционирования и взаимодействия в рамках Евросоюза разноплановых видов источников, характерных для романо-германской и англосаксонской правовых семей при отсутствии их четкого иерархического построения.

Annotation: the article describes some of the features of the sources of European Union law. Emphasizes their peculiar legal nature due to the combined interests of the unity of their wills. At the sometime an attempt is made to determine the causes legal uncertainty sources of EU law, which is often a consequence of the dual nature of the EU itself. The author draws attention to the possibility of operation and collaboration within the EU diverse types of sources, specific to the Roman-Germanic and Anglo-Saxon legal families, in the absence of a clear hierarchical structure.

Ключевые слова: Европейский Союз, источники права, правовая система, правовая семья, национальное право, учредительные договоры, нормативный правовой акт, прецедент, общие принципы права.

Key words: European Union, sources of law, the legal system, the legal family, national law, memorandum, regulation, precedent, general principles of law.

В процессе рассмотрения характерных черт, свойственных источникам права Европейского Союза, теоретически и методически важно иметь в виду то, что они, как и все социально значимые феномены, не возникают сами по себе. Они образуются во взаимозависимости от других процессов, формирующих вокруг источников права окружающую их среду.

Характерные черты и особенности источников права Европейского Союза, если не порождаются, то по крайней мере значительно **отражают в себе** соответствующие черты и особенности окружающей их среды. Это касается и относительной самостоятельности права как явления, и его источников. Ею обусловлены внутреннее саморазвитие права и известная степень его самодостаточности по отношению к другим явлениям.

При этом речь идет не только о правовой или околоравовой среде, связанной с правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельностью соответствующих институтов. Имеется в виду даже экономическая, социально-политическая, духовная и иная среда, окружающая право и оказывающая прямое или косвенное влияние на процесс формирования и развития его источников.

Исходя из данного факта, теоретически и методологически важного для глубокого и всестороннего познания источников права Евросоюза и учитывающего его специфику как надгосударственного образования, обратим внимание на следующие характерные черты и особенности общеевропейского, по сути, права.

Во-первых, отметим такую особенность, которая ассоциируется со своеобразной юридической природой и характером источников правовой системы Европейского Союза. Суть этого своеобразия заключается в следующем. В отличие от источников национального права, исходным началом и основой которых являются, по крайней мере теоретически, воля и интересы того или иного народа, проживающего в пределах юрисдикции национального государства, в основе источников Евросоюза, как и его права, лежат *совокупный интерес европейских народов и согласованность их воли*.

Например, это касается непосредственно таких источников правовой системы Европейского Союза, как учредительные договоры, на основе которых изначально возникли три Европейских сообщества в виде Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Евратома, а затем на их основе был образован Евросоюз. По своей природе и характеру эти договорные акты всегда были

¹ Доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета МГОУ.

и остаются не чем иным, как международными правовыми актами, в которых, как и в любом ином международном правовом акте, выражаются воля и интересы не одного государства, а всех участвующих в данных договорных отношениях государств².

Если в учредительных договорных актах согласованные воли и интересы государств – членов Евросоюза выражаются непосредственно, то в правовых актах – также источниках права Евросоюза, исходящих от формируемых ими надгосударственных институтов в лице Европейского парламента, Совета Европейского союза, Европейской комиссии и других органов, согласованные воли и интересы этих государств проявляются опосредованно.

По своей природе и характеру эти акты не являются ни национальными, ни международными правовыми. Будучи в пространственно-территориальном отношении региональными актами, они по сути, содержанию и назначению занимают как бы промежуточное место между национальными и международными правовыми актами.

Основная причина их юридической неопределенности и в некотором роде двойственности состоит не в них самих и даже не в формируемой и постоянно пополняемой ими за счет содержащихся в них норм правовой системы Евросоюза, а в самом Европейском Союзе, точнее – в его *двойственной юридической природе*.

Конкретное выражение двойственности юридической природы Евросоюза, а вместе с ней его правовой системы и источников права состоит, как резонно замечают исследователи, в следующем. С одной стороны, Евросоюз через соответствующие органы осуществляет реальное управление обществом, принимает общеобязательные акты по широкому кругу вопросов, выносит судебные решения, выпускает собственную валюту, а также осуществляет другие действия, свойственные “государственно-подобной инстанции, механизму политической власти”³. С другой стороны, весь объем властных полномочий Евросоюза, как и сам факт его возникновения и функционирования, является “не результатом волеизъявления одного европейского народа, а продуктом согласования воли и интересов многих стран, которые совместно делегировали этой

европейской инстанции часть своих суверенных prerogatives”⁴.

Констатируя двойственный характер Евросоюза, его правовой системы, обладающей автономией по отношению к правовым системам государств – Членов Евросоюза, и двойственный, а точнее – раздвоенный характер источников права Европейского Союза, в то же время необходимо отметить следующее. На “генетическом уровне” учредительные договоры, будучи по своей природе международными актами, в значительной мере тяготеют к международному правопорядку. Правовые акты Евросоюза, являясь по сути региональными актами, гораздо ближе связаны с национальными правопорядками.

Это обеспечивает устойчивую связь Евросоюза и его правовой системы как с национальными правовыми системами государств – членов этого общеевропейского института, так и с международным правопорядком и институтами.

Во-вторых, важной особенностью источников права Евросоюза является возникновение их и развитие вместе с его правовой системой на основе принципов и традиций двух доминирующих в современном мире правовых семей – романо-германского (континентального) и англосаксонского (общего) права. Особенность эта обусловлена тем, что в составе Евросоюза находятся представители каждой из этих семей в лице Франции – прародительницы романо-германского права и других европейских континентальных государств, с одной стороны, и Великобритании – общепризнанной родины общего права – с другой⁵.

Практическим результатом подобного синтеза правовых семей и, соответственно, породивших их правовых культур являются существование и одновременное функционирование в рамках правовой системы Евросоюза таких разноплановых источников права, как закон в широком смысле, т.е. фактически нормативно-правовой акт – основной источник романо-германского права, и прецедент – доминирующий источник англосаксонского права. Закон исходит от законодательных и исполнительно-распорядительных органов Европейского Союза, а прецедент создается его соответствующими судебными органами в лице Европейского суда справедливости⁶.

² См.: Dinnage J., Murhy J. The Constitutional Law of the European Union. N.Y., 1996. P. 3–18.

³ Четвериков А. О. Основные положения проекта Конституции ЕС и правовые аспекты формирования общего социального пространства РФ и Европы // СНГ, Россия и Европа. Сб. статей / Сост. А. В. Захаров. М., 2006. С. 161.

⁴ Там же.

⁵ См.: Марченко М. Н. Правовые системы современного мира. М., 2008; Его же. Источники права. М., 2005.

⁶ В Лиссабонском договоре было изменено название Европейского суда справедливости на Суд справедливости Европейского Союза.

Такое эволюционно сложившееся распределение сфер “приложения” данных правовых семей и свойственных им источников вовсе не означает, как иногда утверждается в отечественной литературе, что романо-германская правовая семья является “систематизирующим фактором” в европейском праве и что “интенсификация развития источников права ЕС (по вертикали) в большей степени адекватна романо-германской правовой системе”, в то время как “экстенсивное их развитие (по горизонтали) ориентировано на англосаксонскую систему права, но с жестким соблюдением рамок, обозначенных международным правом”⁷.

Подобное утверждение требует более обстоятельной и предметной аргументации, поскольку из анализа права Евросоюза и его источников вовсе не следует, что только романо-германское право является системообразующим фактором и что только ему в большей степени адекватна “интенсификация развития источников права ЕС (по вертикали)”, а не англосаксонскому праву. Скорее наоборот – интенсификация источников права ЕС по вертикали свойственна в большей степени англосаксонскому праву, чем романо-германскому, поскольку именно суду отданы исключительные полномочия “быть высшим арбитром” правовой системы Европейского Союза.

В-третьих, к числу особенностей источников права Европейского Союза следует отнести отсутствие их четкого иерархического построения и функционирования.

В отечественной и зарубежной юридической литературе проблемам выявления иерархических связей, существующих между различными источниками права Европейского Союза, уделялось определенное внимание. Однако в одних случаях это сводилось к констатации того, что в связи с попытками четко построить иерархию правовых актов сообществ возникает много спорных вопросов⁸, в других – к предложению, что иерархия источников правовой системы Евросоюза “постепенно приходит в соответствие с общепринятой в континентальной правовой системе (взять хотя бы принятие Конституции ЕС)” и что “в то же время механизм реализации права в большей степени тяготеет к англосаксонской системе права (судебная практика, неписанное право), равно как и сам процесс нормотворчества”⁹. В-третьих же случаях пояснялось, что в пределах правовой систе-

мы Евросоюза речь идет лишь о той “настоящей иерархии правовых актов, которая хорошо известна национальным правовым порядкам”¹⁰. Авторы, как представляется, верно исходят из того, что не следует упрощать ситуацию с наличием или полным отсутствием иерархических связей между различными источниками права Евросоюза. С одной стороны, очевидная иерархия отношений существует, скажем, между конституционными актами Европейского Союза, выступающими в виде учредительных договоров, и издаваемыми на их основе правовыми актами, а с другой – далеко не очевидная, трудно уловимая иерархическая связь (если таковая существует вообще) в ряде случаев может прослеживаться между прецедентами и законодательными актами.

Сталкиваясь со сложностью, многоаспектностью и внутренней противоречивостью исследуемой материи – источников права Евросоюза, рассматриваемых под углом зрения существующих между ними иерархических связей, некоторые западные эксперты вполне оправданно предпочитают говорить не об иерархии источников права, а об иерархии правовых принципов, которые сложились в рамках правовой системы Евросоюза на основе учредительных договоров.

Среди подобного рода иерархических принципов выделяются такие, как принципы полного соответствия актов, исходящих от уполномоченных на их издание органов Евросоюза, европейским учредительным актам; принцип, согласно которому акты толкования и правоприменения должны соответствовать основным положениям актов, которые толкуются и применяются; принципы, в соответствии с которыми по международным соглашениям Европейских сообществ обладают приоритетом по отношению к внутренним актам Евросоюза, более поздние акты, исходящие от органов Евросоюза, превалируют над аналогичными ранее изданными актами, а специальные акты – над общими и др.

Разумеется, данные и подобные им принципы не решают всех проблем, возникающих в связи с отсутствием четкой иерархии источников права Евросоюза, но они, по мнению экспертов, помогают “разрешить определенные противоречия, время от времени возникающие между правовой системой и источниками права Европейского Союза, с одной стороны, и национальными правовыми системами и их источниками – с другой”¹¹.

⁷ См.: Рассмагина А.З. Источники права Европейского Союза. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 12, 13.

⁸ См.: Топорнин Б.Н. Европейское право. М., 1998. С. 276.

⁹ Рассмагина А.З. Указ. соч. С. 12.

¹⁰ Lenaerts K., Desomer M. Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union Simplification of Legal Instruments and Procedures // European Law Journal. 2005. № 6. P. 745.

¹¹ Ibid.

В-четвертых, к одной из особенностей источников права Евросоюза следует отнести их действие в “необычном” пространстве, а точнее – на территории, являющейся одновременно территорией Евросоюза и территорией входящих в него европейских государств.

Подобная “совмещенность” территорий, на которой функционируют правовая система ЕС и ее источники, обусловлена самой природой Евросоюза, учреждаемого согласно ст. 1.2 Договора о его создании “на базе Европейских сообществ, дополненных сферами политики и формами сотрудничества” суверенных государств, а также закрепленными в этом Договоре целями его действия экономическому и социальному прогрессу, высокому уровню занятости, достижению сбалансированного и устойчивого развития, “особенно путем создания пространства без внутренних границ”.

В отличие от источников национального права, которые функционируют на территории, находящейся под юрисдикцией суверенных государств, источники права Европейского Союза действуют в территориальном пространстве совершенно иного правового режима. Его суть обуславливается тем, что, в отличие от правового режима территорий национальных государств – частей территории Евросоюза, на которых действует суверенная власть, правовой режим “совокупной” территории Евросоюза характеризуется отсутствием в отношении ее какой бы то ни было суверенной власти.

Евросоюз, замечают по этому поводу правоведы, будучи уникальным и вполне самостоятельным надгосударственным институтом¹², не имеет, тем не менее, ни международной правосубъектности, ни суверенной власти в отношении собственной территории. Это проявляется, в частности, в том, что Евросоюз не вправе вести переговоры относительно территориальных изменений и не может пересматривать границы Европейского Союза, хотя и “может регулировать пространственную сферу применения европейского права посредством установления изъятий и ограничений”¹³.

Однако отсутствие суверенной власти Европейского Союза в отношении собственной совокупной территории вовсе не означает, что

она юридически и фактически не является “потенциально пространственной сферой действия европейского права” и, соответственно, реализации его источников¹⁴. Это предопределяется *прежде всего общими принципами*, лежащими в основе правовой системы Евросоюза, согласно которым правовые акты, порождаемые данным надгосударственным институтом, обладая таким свойством, как прямое действие, подлежат обязательному применению на территории государств Евросоюза.

В-пятых, важной особенностью источников права Европейского Союза является особый, дифференцированный порядок их принятия и вступления в силу, а также включения содержащихся в них норм во внутреннее право государств – членов Евросоюза.

Дифференцированный порядок принятия и вступления в силу различных источников права Евросоюза обусловлен тем, что у них разные юридическая природа, роль и назначение.

Одни из них – учредительные договоры, будучи по своей природе международно-правовыми актами, возникают в результате договорного процесса и направлены на создание Европейских сообществ и самого Европейского союза с соответствующими целями и задачами.

Порядок и время вступления в силу, а также срок действия договоров указываются в текстах договоров. Все учредительные договоры, включая Договор о Европейском Союзе, кроме Договора об учреждении Европейского объединения угля и стали, были заключены на неограниченный срок, как говорится в Договоре о Европейском союзе (ст. 51), или имеют бессрочный характер, как закрепляется в Договоре, учреждающем Европейское сообщество (ст. 312)¹⁵. Порядок вступления в силу учредительных договоров предусматривает ратификацию их “Высокими Договаривающимися Сторонами в соответствии с их конституционными процедурами” (ст. 52 Договора о Европейском союзе).

Иначе решается вопрос о порядке, времени вступления в силу и сроках действия *юридически значимых актов, издаваемых уполномоченными на то органами Европейского Союза*.

В данном случае все зависит от правового режима того или иного акта, выступающего в качестве источника права, а также от характера

¹² См.: Sieberson S. How the New European Union Constitutional Will Allocate Power between the EU and Its Member States: a Textual Analysis // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2004. № 4. Р. 994–996.

¹³ Горниг Г., Витвицкая О. Право Европейского Союза. М., 2005. С. 103.

¹⁴ См.: там же.

¹⁵ Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали, вступивший в силу 23 июля 1952 г., был заключен на 50 лет и утратил силу 23 июля 2002 г.

закрепленных в нем положений¹⁶. По общему правилу такие, например, общеобязательные акты прямого действия, как регламенты, вступают в силу на второй день после их опубликования в официальном издании, если иное не указано в самом тексте данного акта. Директивы и решения, адресованные узкому кругу субъектов, вступают в силу с момента их нотификации, т.е. доведения до сведения тех, кому они адресованы. Решения Европейского суда справедливости вступают в силу с момента их принятия.

В подавляющем большинстве случаев вопрос о сроках действия актов, исходящих от национальных европейских органов, решается в соответствии с принципом, согласно которому ранее принятый акт действует до тех пор, пока не будет заменен или отменен последующим аналогичным актом или актом, содержащим сходные с действующим, но обновленные юридически значимые положения.

В директивах и решениях, адресованных сравнительно узкому кругу субъектов, могут указываться срок их действия или срок исполнения тех или иных предписаний, содержащихся в данных актах.

Что же касается вопросов включения норм, содержащихся в актах национальных органов, в систему права государств – членов Евросоюза, то они решаются в соответствии с положением, предусмотренным учредительным законодательством и конституционными процедурами этих государств¹⁷.

Кроме названных особенностей источников права Европейского Союза существуют и другие специфические черты, в той или иной степени выделяющие их среди источников национального права и различных правовых семей. Они касаются не только порядка возникновения и прекращения действия источников права Евросоюза, а также их природы, характера, внутренней структуры и содержания, но и других их сторон и аспектов.

В частности, в качестве одной из характерных черт и особенностей источников права Европейского Союза в дополнение к названным их особенностям следует указать на *бесспорный приоритет* их как источников наднационального права по отношению к источникам национального права государств-членов, проявляющийся

как в процессе повседневного регулирования общественных отношений, так и при возникновении правовых коллизий¹⁸. При этом речь идет не только о природе учредительных договорных актов, приравниваемых в Европейском Союзе к конституционным актам, но и о ряде других, наднациональных по своей природе и характеру актов, исходящих от различных институтов Евросоюза.

Имеются в виду такие не относящиеся к конституционным “рядовые” акты Евросоюза, как *регламент*, подлежащий согласно ст. 249 Договора об учреждении Евросоюза, прямому применению в каждом государстве – члене Союза; *директива*, выступающая как акт, положения которого являются обязательными для всех тех государств-членов, которым этот акт адресован; и *решения*, положения которых являются также обязательными для всех, кому они адресованы¹⁹.

В качестве особенностей источников права Европейского Союза можно указать также на то, что подавляющее большинство из этих источников, реализуясь в Евросоюзе, с неизбежностью предполагают “содействие” со стороны источников права самих государств, входящих в Евросоюз, их органическое сочетание как источников наднационального права с источниками национального права.

Это обусловлено самой природой и характером Европейского Союза как наднационального образования, основанного согласно ст. 6 Договора о Европейском Союзе на принципах, “общих для государств-членов”, являющихся суверенными образованиями, от которых в решающей степени зависит не только внутреннее состояние Евросоюза, но и проводимая им (в том числе правовая) политика.

Помимо декларируемых в ст. 6 Договора о Европейском Союзе принципов “свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также господства права”, на основе которых (по официальной версии) основан Евросоюз и строятся его отношения с государствами-членами, важное место в этих отношениях занимают принципы *кооперации и партнерства*. Конкретное проявление они находят в повседневной жизнедеятельности взаимосвязанных и

¹⁶ См.: *Топорнин Б.Н.* Указ. соч.

¹⁷ См.: *Christiansen Th. And Reh Ch.* Constitutionalizing the European Union. N.Y., 2009; *Tuori K. and Sancari S. (eds.)*. The many constitutions of Europe. London, 2010.

¹⁸ См.: *Oppenheimer A. (ed.)*. The Relationship between European Community Law and National Law. Cases. Vol. 2. Cambridge, 2003; *Horspool M. and Humphreys M.* European Union Law. Oxford, 2008.

¹⁹ См.: Договор, учреждающий Европейское Сообщество. Ст. 249. // Европейское право / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. М., 2004.

оказывающих активное влияние друг на друга правотворческих, правоприменительных и правоохранительных надгосударственных и государственных органов.

В качестве одного из примеров подобной кооперации и партнерства можно сослаться на сложившиеся со времени образования Евросоюза взаимосвязь и взаимодействие национальных парламентов государств-членов с Европарламентом и другими институтами этого надгосударственного образования.

В целях кооперации и координации правотворческой деятельности Европарламента с национальными парламентами и, соответственно, в целях органического сочетания источников наднационального права с источниками национального права Лиссабонский договор, а точнее – Протокол к нему под названием “Роль национальных парламентов в Европейском Союзе”, в частности, устанавливает, что Еврокомиссия, обладающая правом законодательной инициативы и значительными прерогативами в правотворческой сфере, обязана направлять для сведения и согласования в Европарламент, в Совет и в национальные парламенты подготавливаемую ею “ежегодную законодательную программу и другие документы, касающиеся правовой политики и планирования законодательной деятельности Европейского Союза”²⁰.

²⁰ См.: Protocol № 1. On the Role of National Parliaments in the European Union. Art. 1 // European Basic Treaties. Treaty of European Union. Treaty on the Functioning of the EU. Charter of Fundamental Rights of the EU. Treaty of Lisbon. Amsterdam, 2010. P. 179.

Кроме того, преследуя те же цели, данный правовой акт закрепляет положение, согласно которому “проекты законодательных актов, направляемые для рассмотрения в Европейский парламент и в Совет, должны быть направлены и в национальные парламенты”²¹.

Закрепляя данное и другие ему подобные положения, законодатель исходит из принципа “межпарламентской кооперации”, в соответствии с которым “Европейский парламент и национальные парламенты должны совместно определять порядок организации постоянного межпарламентского сотрудничества в рамках Союза и содействовать повышению его эффективности”²².

Реализация принципа кооперации и партнерства, закрепленного в ст. 6 Договора о Евросоюзе, в межпарламентском сотрудничестве и в сотрудничестве других органов и институтов Евросоюза с соответствующими национальными органами и институтами, несомненно, создает условия для гармоничного сочетания источников права Евросоюза с соответствующими источниками права государств-членов. В таком гармоничном сочетании заключается наряду с выше-названными еще одна характерная особенность источников права Евросоюза, которая способствует их идентификации и выделяет среди других источников права всех иных правовых систем и правовых семей.

Рассмотренные в представленной статье проблемы, бесспорно, являются дискуссионными и требуют дальнейших осмысления и анализа.

²¹ Ibid. Art. 2.

²² Ibid. Art. 9.