

ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

СТРУКТУРНЫЕ И ИНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

© 2013 г. Елена Михайловна Дерябина¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются основные особенности структуры и содержания правовой системы Европейского Союза. Особое внимание при этом уделяется таким ее свойствам, как системный и иерархичный характер построения и функционирования права Евросоюза; наличие в правовой системе норм, исходящих от каждого из трех формирующих Европейский Союз Сообществ; отсутствие четкого подразделения содержащихся в правовой системе Евросоюза норм на нормы публичного и частного права и др.

Annotation: the article considers the main features of the structure and content of the legal system of the European Union. Special attention is paid to such of its properties, as the system and the hierarchical nature of the construction and operation of a law of the European Union; the presence in the legal system of norms, outgoing from each of the three, forming the European Union Communities; lack of the clear division contained in the legal system of the European Union norms, the norms of public law and private law, etc.

Ключевые слова. Европейский Союз, право, правовая система, структура, особенности.

Key words: European Union, the law, the legal system, structure, peculiarities.

1. Среди характерных черт и особенностей, выделяющих правовую систему Евросоюза среди других правовых систем, особое внимание отечественных и зарубежных авторов традиционно привлекают ее *внутриорганизационные структурные особенности*². И это неслучайно, имея в виду, что внутреннее строение любого явления, института или учреждения дает о нем не меньшее, а возможно, и большее представление, нежели его понятие, юридическая природа или содержание.

Правовая система Евросоюза в этом плане не является исключением. Исходя из сложности, многогранности и многоуровневости правовой системы Европейского Союза, выступающей в виде совокупности норм, опосредующих весь круг общественных отношений, которые возникают в пределах Европейских Сообществ и самого Евросоюза в целом, ее внутреннюю структуру следует рассматривать под разными углами зрения и руководствуясь разными критериями.

В качестве последних, следуя логике познания системных явлений, к каковым относится и правовая система Евросоюза, можно указать, например, на такие обстоятельства, выступающие в виде критериев выделения структурных элементов рассматриваемой системы, как иерархичный характер построения и взаимоотношения различных частей правовой материи; особенности предмета и метода правового регулирования тех или иных общественных отношений; характер выражаемых и защищаемых правом публичных или частных интересов; непосредственная связь правового массива с тем или иным Сообществом или же с Европейским Союзом в целом и др.

Рассматривая структуру правовой системы Евросоюза в плане выделения ее особенностей, следует обратить внимание, прежде всего на то, что эти *особенности*, так же как и особенности внутригосударственных правовых систем, помимо множества различных факторов в *значительной степени предопределяются особенностями структуры самого породившего данное право учреждения – государства или надгосударственного образования – Европейского Союза*.

Причина подобного явления заключается в том, что между институциональной структурой Евросоюза и структурой его правовой системы существуют довольно жесткая прямая и обратная связь и взаимозависимость. В результате этого Евросоюз и его структура, формируя и применяя общеевропейское право, тем самым оказывают

¹ Доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Московского государственного областного университета, кандидат юридических наук.

² См.: Европейское право / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. М., 2004; Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2004; Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Правовая система Европейского Союза. М., 2012; Witte B. (ed.). An Emerging Constitution for Europe? Oxford, 2003; Weiler J. and Wind M. (eds.). European Constitutionalism Beyond the State. Cambridge, 2003; Bogdandy A. and Bast J. (eds.). Principles of European Constitutional Law. Oxford, 2006; etc.

на него и на его внутреннее строение прямое воздействие. В свою очередь, правовая система Европейского Союза, закрепляя юридический статус составляющих его Сообществ – структурных элементов, таким образом оказывает на него обратное воздействие.

Из данного посыла, или положения, следует, что, руководствуясь в процессе выявления структурных особенностей права Евросоюза *критерием непосредственной связи правового массива с формирующими его институтами*, следует исходить прежде всего из особенностей структуры этого надгосударственного образования.

Будучи по своему внутреннему строению весьма сложным и разнородным образованием, состоящим из трех Европейских сообществ в лице Европейского экономического сообщества (ныне – Европейское сообщество), Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) и Европейского сообщества по атомной энергии, именуемых “первой опорой” Евросоюза, последний порождает такую же по своей структуре правовую систему.

Она складывается из столь разнородных по своей природе и характеру правовых массивов, какими являются, с одной стороны, учредительные договорные акты, а точнее – содержащиеся в них правовые нормы и принципы, адресованные каждому из Сообществ и каждому государству-члену, а с другой – юридически значимые акты, принимаемые их совместными надгосударственными органами.

Сохранив в структуре Евросоюза статус юридического лица, каждое Сообщество формирует и использует свое собственное право, являющееся составной частью общеевропейского права – права Европейского Союза. Будучи разными по своему объему, сфере приложения и по другим параметрам, правовые массивы каждого из Сообществ образуют в рамках Евросоюза единое целое, проявляющееся вовне в виде их общей правовой системы.

Несмотря на то что каждое из трех Сообществ, формирующих Евросоюз, отмечают зарубежные исследователи, значительно отличается от других в юридическом плане, они, тем не менее в своей повседневной деятельности не только опираются на общие институты и принципы, но создают общее правовое пространство, именуемое *коммунитарным правом*. В формально-юридическом и терминологическом плане это означает, по мнению авторов, что термины “сообщество” и “право сообщества” могут использоваться не только

применительно к каждому отдельно взятому Сообществу и его праву, но также “к их совокупности и создаваемому ими совместно друг с другом правовому порядку”³.

С момента формирования Евросоюза и его правовой системы и вплоть до настоящего времени место и роль каждого Сообщества и его права в их общей системе никогда не оставались одинаковыми. *Доминирующую роль* при этом неизменно играло и продолжает играть *Европейское экономическое сообщество (ЕЭС)*, поскольку в нем, а точнее – в *Договоре о его учреждении* закреплены основные положения, касающиеся функций, сфер деятельности, властных полномочий, а также значительной части предметов ведения Европейского Союза.

Речь идет, в частности, о таких весьма важных для развития экономической, социальной, правовой и других основ Евросоюза положениях Договора, которые предусматривают: отмену между государствами-членами таможенных сборов и “количественных ограничений на импорт и экспорт товаров, а также всех других эквивалентных по своим последствиям мер”; принятие мер по координации “общей политики государств-членов в области занятости в целях повышения их эффективности путем выработки скоординированной стратегии в отношении занятости”; сближение национальных законодательств “в той мере, в какой это необходимо для функционирования рынка”; повышение “конкурентоспособности промышленности Сообщества” и др.⁴

Что же касается двух других Сообществ и их правовых систем, существующих наряду с ЕЭС и его правовой системой, то, несмотря на их несомненную значимость в соответствующих сферах жизнедеятельности – в сфере атомной энергетики, а также в сфере угольной и сталелитейной промышленности, в структуре Евросоюза в целом и его правовой системе они изначально играли второстепенную роль⁵.

В отношении Европейского сообщества по атомной энергии и его правовой системы эта роль не изменилась и поныне. Что же касается Европейского объединения угля и стали и обслуживающего его правового массива, то в силу окончания срока действия Учредительного (Па-

³ Edward D. and Lane R. European Community Law. An introduction. Edinburg, 1995. P. 1.

⁴ См.: Договор, учреждающий Европейское экономическое сообщество. Пункты а), h), m) ст. 3 (см.: Европейское право / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. С. 555, 556).

⁵ См.: Ballin E. and Senden L. Co-actorship in the Development of the European Law-making. The Hague, 2005. P. 10–32.

рижского) договора об образовании данного объединения, который был заключен в 1951 г. на 50 лет, в 2002 г. он, а вместе с ним и его правовая система прекратили свое существование. Соответственно, все принадлежавшие ему правовые и иные атрибуты вместе с его компетенцией и имуществом утратили свою первоначальную самостоятельную значимость и перешли к Европейскому (экономическому) сообществу.

Таким образом, поскольку в структуре Евросоюза в настоящее время остались два формирующих его Сообщества, каждое из которых, несмотря на свою организационную общность друг с другом и с Евросоюзом в целом, проявляющуюся в наличии у них общих органов и единой организации, по-прежнему сохраняет свою относительную автономию и функционирует на базе своего Учредительного договора⁶, то и структура правовой системы данного объединяющего их надгосударственного учреждения в значительной части складывается из обслуживающих эти Сообщества правовых систем.

В юридической литературе по этому поводу верно отмечается, что юридические нормы, изначально созданные Европейским сообществом и в меньшей степени двумя другими Сообществами (коммунитарное право), образуют “самую обширную по объему и многообразную по содержанию часть права Европейского Союза”⁷.

Характерными особенностями права Европейских сообществ, неотъемлемой составной части правовой системы Евросоюза, как было отмечено Европейским судом справедливости еще в начале 90-х годов⁸, а позднее обобщено исследователями, являются следующие: а) способность системы норм, содержащихся в учредительных договорных актах, и в первую очередь в Договоре об учреждении Европейского сообщества, к формированию “особого порядка”; б) их интегрированность в национальные правовые системы; в) обязательность применения норм права Европейских сообществ судебными органами государств-членов; г) выступление в качестве субъектов этого права не только государств-членов, но и находящихся под их юрисдикцией юридических и физических лиц; д) порождение нормами права Европейских сообществ различных прав и обя-

занностей как юридических, так и физических лиц⁹.

2. Наряду с существованием в правовой системе Евросоюза относительно самостоятельной совокупности юридических норм, обслуживающих Европейские сообщества, именуемые *правовой опорой* данного надгосударственного учреждения, в структуре исследуемой правовой системы имеют место и другие правовые анклавы, обслуживающие так называемые вторую и третью опоры, на которых зиждутся не только здание всего Евросоюза, но и вся его правовая система¹⁰.

Согласно ст. 1 Договора о Европейском Союзе, закрепляющей положение, согласно которому Союз учреждается на основе Европейских сообществ, “дополненных сферами политики и формами сотрудничества”, сферы политики, а точнее – сферы “общей внешней политики и политики безопасности”, определяемые и осуществляемые Евросоюзом, именуются не совсем обычно как его *вторая опора*, одной из важнейших целей образования которой является “защита общих ценностей, основных интересов, независимости и целостности Союза в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций”¹¹.

В то же время как “формы сотрудничества” понимаются согласно Договору “положения о сотрудничестве полиции и судов” государств-членов в уголовно-правовой сфере, которые рассматриваются в виде *третьей опоры* Евросоюза и его правовой системы, основной целью формирования которой “без ущерба для полномочий Европейского сообщества” является “обеспечение гражданам высокого уровня безопасности в рамках пространства свободы, безопасности и законности путем осуществления совместных действий государств-членов в области сотрудничества полиции и судов в уголовно-правовой сфере, а также путем предотвращения борьбы с расизмом и ксенофобией”¹².

⁹ См.: Европейское право / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. М., 2007. С. 50; *Hervey T. and Kenner J. (eds.)*. Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights. – A legal Perspective. Oxford, 2003. P. 1–25; *Halon J.* European Community Law. L., 2003. P. 65–69; etc.

¹⁰ См.: *Shaw J.* Law of the European Union. N.Y., 2000. P. 4–11.

¹¹ Договор о Европейском Союзе. Статья 11 // Европейское право / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. М., 2004. С. 530.

¹² *Davis K.* Understanding European Union. N.Y., 2007. P. 42–65; *Tradimas T. and Nebbia P. (eds.)*. European Union Law for the Twenty-First Century. Rethinking the New Legal Order. Vol. 2. Oxford, 2004. P. 3–18.

⁶ См.: *Raworth Ph.* Introduction to the Legal System of the European Union. N.Y., 2001. P. 99–132.

⁷ См.: Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. С. 87.

⁸ См.: *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, 1991. RCR 1-5357. Case C-6/90.

Подобно тому как Европейские сообщества выступают в институциональной структуре Евросоюза его первой и главной опорой, а вторая и третья опоры выполняют роль дополнительных опор, так и в структуре правовой системы Евросоюза, соответственно, *совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в связи и по поводу функционирования Европейских сообществ*, неизменно находится на первом плане и играет ведущую роль, в то время как правовым массивом, непосредственно связанным со второй и третьей опорами Европейского Союза, традиционно в силу объективных обстоятельств отводится второстепенная роль.

Характерными чертами и особенностями правовых норм, применяемых в рамках второй и третьей опор Евросоюза, т.е. правовых норм, действующих, с одной стороны, в рамках общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза, а с другой – в рамках сотрудничества полиции и судебных органов государств-членов в уголовно-правовой сфере, являются следующие.

Во-первых, в отличие от правовых норм Европейских сообществ, *эти нормы* напрямую не связаны в смысле их возникновения и осуществления ни с одним из Сообществ. Они *создаются на базе соответствующих соглашений, заключаемых между государствами-членами*, и носят “по общему правилу конвенционный характер”¹³.

Во-вторых, *правовые нормы*, обслуживающие вторую и третью опоры Евросоюза, *не имеют своего собственного “конституционного” начала* в виде отдельных учредительных договорных актов. В качестве такового применительно ко второй опоре выступает разд. V Договора о Европейском Союзе под названием “Положения об общей внешней политике и политике безопасности”, а в отношении третьей опоры – разд. VI этого же Договора под названием “Положения о сотрудничестве полиции и судов в уголовно-правовой сфере”.

В разд. V Договора устанавливается: “Союз определяет и осуществляет общую внешнюю политику и политику безопасности, охватывающую все области внешней политики и политики безопасности”, и что основные цели и задачи, стоящие перед Евросоюзом в данной сфере, он решает путем “определения принципов и основных ориентиров общей внешней политики и политики

безопасности; принятия решений по общей стратегии; одобрения совместных действий; одобрения общих позиций; усиления систематического сотрудничества между государствами-членами в проведении их политики” (п. 11, 12 ст. 11).

Соответственно, в разд. VI Договора о Европейском Союзе закрепляются исходные положения и принципы сотрудничества полиции и судов государств-членов в уголовно-правовой сфере, а также указывается на то, что основная цель, стоящая перед Союзом в данной области, достигается “путем предотвращения пресечения организованной преступности, особенно терроризма, торговли людьми и преступлений против детей, незаконных операций с наркотиками и оружием, коррупции и мошенничества” (ст. 29).

В-третьих, *правовые нормы*, применяемые в рамках второй и третьей опор Евросоюза, *имеют свой особый*, значительно отличающийся от норм, обслуживающих Европейские сообщества, *правовой режим*. По своему характеру и методам реализации они, в отличие от норм, содержащихся в актах, принимаемых общими для всех структур институтами Евросоюза в отношении Европейских сообществ, *стоят ближе к нормам международного, нежели к нормам национального и регионального, права*. В процессе формирования и реализации подавляющего их большинства лежит, так же как и в основе любого иного международно-правового акта, принцип согласования воли сторон¹⁴.

Однако это не исключает того, что в актах Евросоюза, касающихся второй и третьей опор, могут содержаться *нормы не только рекомендательного, но и императивного характера*.

В качестве примера можно сослаться на п. 2 ст. 11 Договора о Европейском Союзе, устанавливающий в довольно категоричной форме, что “государства-члены *активно и безоговорочно* поддерживают внешнюю политику и политику безопасности Союза в духе лояльности и взаимной субсидиарности”. И далее: “Они будут совместно добиваться укрепления и развития их политической солидарности. Они будут воздерживаться от любых действий, которые противоречат интересам Союза и могли бы ослабить его действенность как сплачивающей силы в международных отношениях”.

¹³ Европейское право / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. С. 51.

¹⁴ См.: Tallon D. The Impact of International Conventions on Municipal Law // Markesinis B. (ed.). The Gradual Convergence. Foreign Ideals, Foreign Influences and English Law on the Eve of the 21st Century. Oxford, 1994. P. 133–175; Lowe V. International Law. Oxford, 2007. P. 5–11; etc.

В Договоре все положения, закрепленные в данной статье, *именуются не нормами, а принципами*, обеспечение соблюдения которых возлагается на Европейский Совет, собирающийся в составе глав государств-членов или правительств. Однако это не меняет сути дела, ибо независимо от названия этих положений их императивный характер остается неизменным.

Справедливости ради следует заметить, что в подобного рода случаях речь идет об императивности, проявляющейся скорее в формально-юридическом, теоретическом плане¹⁵. В практическом плане, как показывает опыт реализации данных положений, касающихся, в частности, “активной и безоговорочной поддержки” со стороны государств-членов внешней политики Союза, нередко все обстоит как раз наоборот. Об этом свидетельствуют многочисленные факты, одним из которых является, например, раскол среди государств – членов Евросоюза по вопросу о признании Союзом самопровозглашенной республики Косово в начале 2008 г. Как известно, одна часть государств-членов, безмолвно следуя за США, немедленно и с готовностью признала возникшее в нарушение норм международного права государство, в то время как другие европейские государства, в том числе такой “тяжеловес”, как Испания, категорически отказались от такого признания.

В-четвертых, *нормы права*, опосредующие отношения, возникающие в рамках второй и третьей опор Евросоюза, будучи, как и все правовые нормы, обязательными по своему характеру, тем не менее, по справедливому замечанию специалистов в данной области¹⁶, *не имеют прямого действия, “автоматически не интегрируются в национальные системы права государств-членов”*, если иное не предусмотрено национальным законодательством, а также *не подлежат “прямому применению национальными судебными учреждениями” при отсутствии соответствующих актов имплементации*¹⁷.

Основные причины того, что данные правовые нормы не имеют сами по себе прямого действия, автоматически не интегрируются в национальные правовые системы и не подлежат прямому применению национальными судами, заключаются, как представляется, в одних случаях в том, что, буду-

чи в подавляющем своем большинстве нормами международного права, они имеют свой особый механизм реализации. Он используется всегда, когда речь идет о нормах, содержащихся в соглашениях, заключаемых по вопросам, касающимся второй и третьей опор Евросоюза, между государствами-членами. В других случаях эти причины заключаются в весьма общем характере рассматриваемых правовых норм, не позволяющем их прямое “безымплементационное” применение национальными судами и использование иными государственными органами.

Подобного рода нормы-принципы, нормы-цели, нормы – общие установки и декларации содержатся, в частности, в разд. V Договора о Европейском Союзе, предписывающем Союзу “всемерное укрепление” его безопасности, “действие международному сотрудничеству”, “развитие и консолидацию демократий и законности”, “уважение прав человека и основных свобод”, “сохранение мира и укрепление международной безопасности в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций, равно как и принципами Хельсинкского Заключительного акта и целями Парижской хартии, включая те, что относятся к внешним границам” (п. 1 ст. 11).

Аналогичные по своему весьма общему характеру и содержанию нормы имеются также в разд. VI Договора, указывающем Союзу на необходимость совместного решения проблем, возникающих в уголовно-правовой сфере деятельности государств-членов путем “более тесного сотрудничества полицейских сил, таможенных и других компетентных органов государств-членов как непосредственно, так и в рамках Европейского полицейского ведомства (Европол)”; “более тесного сотрудничества между судебными и другими компетентными органами государств-членов”, а также “сближения, когда это необходимо”, норм уголовного права государств-членов (ст. 29).

И, в-пятых, *характерные черты и особенности норм права*, действующих в интересах пространства второй и третьей опор Евросоюза, проявляются в том, что *субъектами опосредуемых ими отношений могут быть лишь государства-члены и соответствующие институты Евросоюза, но отнюдь не физические лица*.

В силу этого данные нормы, в отличие от правовых норм, обеспечивающих повседневное функционирование Европейских сообществ и Евросоюза в целом, не создают для частных лиц каких-либо прав и, соответственно, не порождают для них никаких обязанностей.

¹⁵ См.: Slaughter A., Burke-Whire W. The Future of International Law is Domestic (or: The European Way of Law) // Harvard International Law Journal. 2006. Vol. 47. № 2. P. 327–349.

¹⁶ См.: Европейское право / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. С. 51.

¹⁷ См.: там же.

3. Наряду с нормами права, опосредующими отношения, возникающие в рамках каждой из трех опор и Евросоюза в целом, в структуре правовой системы данного надгосударственного учреждения относительно самостоятельное место занимает так называемое *шенгенское право*¹⁸.

Оно представляет собой систему правовых норм, регулирующих разнообразные отношения, возникающие между различными государствами Европы в связи с установлением ими прозрачности общих границ, определением единых правил и условий въезда на их территорию, отменой таможенных проверок, препятствующих свободному перемещению людей и товаров, введением единого визового режима на границах с «третьими странами», т.е. со странами, территория которых находится за пределами шенгенского пространства, и др.

Основополагающими правовыми актами, положившими начало шенгенскому праву, стали Шенгенское соглашение от 14 июня 1985 г под названием «О постепенной отмене проверок на общих границах» и Шенгенская конвенция «О применении соглашения 1985 г.» от 19 июня 1990 г.

Помимо многочисленных положений, касающихся порядка пересечения общих границ частными лицами и транспортом, особенностей визового режима с третьими странами и других вопросов, значительное внимание в данных актах уделяется усилению взаимодействия таможенных служб и полиции государств, подписавших Шенгенскую конвенцию, а также гармонизации и унификации соответствующего национального законодательства¹⁹.

Возникнув как отдельный относительно самостоятельный правовой массив на территории современной Европы, *шенгенское право* по мере расширения зоны его применения и увеличения числа признающих его европейских государств *постепенно инкорпорировалось в правовую систему Европейского Союза*. Оно стало наряду с правовыми нормами, обслуживающими каждую из опор Евросоюза, неотъемлемой составной частью его правовой системы²⁰.

Юридическую основу инкорпорации шенгенского права в структуру правовой системы Европейского Союза заложил протокол «О включении Шенгенских соглашений в рамки Европейского Союза», который был подписан вместе с принятием Амстердамского договора 1997. В настоящее время согласно Протоколу шенгенское право как одна из составных частей правовой системы Евросоюза развивается и функционирует на основе Договора о Европейском (экономическом) сообществе и Договора о Европейском Союзе²¹.

4. Помимо шенгенского права и правовых массивов, обеспечивающих долговременное существование и функционирование каждой из трех опор Европейского Союза, в структуре правовой системы данного надгосударственного учреждения выделяется относительно самостоятельная группа правовых норм, а точнее – положений, содержащихся в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в значительной своей части нашедших отражение в Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г.²²

Объективности ради следует заметить, что мнение о необходимости выделения в отдельную группу в структуре правовой системы Евросоюза данных правовых норм разделяется не всеми исследователями. Однако, как справедливо отмечается в научной и учебной литературе, уже сам текст Амстердамского договора, с которым связывается процесс инкорпорации норм данной Европейской конвенции в правовую систему Евросоюза, «явно склоняется ко все большей интеграции положений Конвенции в части защиты основных прав и свобод и признанию их составной частью права Европейского Союза»²³.

Этот процесс еще более усилился в последующие годы в связи с разработкой и принятием в 2000 г. одновременно с одобрением текста Ниццкого договора, Хартии Европейского Союза об основных правах как совместного акта Европарламента, Совета и Комиссии Европейского Союза.

Разумеется, что инкорпорация и выделение норм, содержащихся в Европейской конвенции и в Хартии, в отдельный, относительно самостоятельный правовой массив коснулись в первую очередь тех из них, в которых непосредственно

¹⁸ См.: The Schenger Agreement of 14 June 1985. Agreement between the Governments of the Benelux, Economic Union. The Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Controls at the Common Frontiers // Schermers H. Free Movement of Persons in Europe. L., 1993. P. 47–551.

¹⁹ См.: Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Шенгенские соглашения. М., 2000.

²⁰ См.: Топорнин Б.Н. Европейское право. М., 1988. С. 228–233.

²¹ См.: Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. С. 777.

²² См.: Хартия Европейского Союза об основных правах. Комментарий / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2001.

²³ См.: Европейское право / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. С. 35.

излагаются права и свободы граждан, а вместе с ними и их гарантии. Это, в частности, *личные права и свободы*, такие как право на достоинство человека, право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность жилища и тайну почтовых, телефонных и иных сообщений, свободу передвижения и выбора места жительства, свободу совести, свободу информации и т.д. Это *также социально-экономические, политические, культурные и иные права и свободы граждан*, зафиксированные в данных правовых документах²⁴.

Будучи условно выделенными в отдельную, относительно самостоятельную в структуре правовой системы Евросоюза группу норм, рассматриваемые правила поведения, фиксирующие права и свободы граждан вместе с их гарантиями, находятся в неразрывной связи и взаимодействии со всеми другими группами норм, формирующими структуру правовой системы Европейские Союзы²⁵.

5. Наряду с разновидностью, разноплановостью и неравнозначностью групп правовых норм, выступающих в качестве составных частей правовой системы Евросоюза, структура последней имеет и другие специфические особенности.

В их числе следует указать, например, на такую его специфическую черту, как *отсутствие*, в отличие от других правовых систем, *четкого подразделения содержащихся в ней норм права на нормы публичного и частного права*.

Несмотря на то, что “сам по себе Европейский Союз является полноценным источником публичной власти”²⁶, замечают по этому поводу исследователи, тем не менее в его правовой системе в силу разных причин “отсутствует четкое различие между публичным и частным правом”²⁷.

Одна из причин такого положения заключается в том, что на протяжении всего периода существования правовой системы Европейского Союза “в процессе эволюции” большая часть правовых актов, хотя и принималась надгосударственными органами – носителями публичных интересов, но будучи “сугубо прагматичными” по своему

характеру, они принимались “для решения лишь сугубо частных, конкретных вопросов”²⁸.

Кроме того, довольно значительную роль в сложившейся ситуации, когда весьма затруднительно или вообще невозможно провести грань между публичным и частным правом Евросоюза, сыграла весьма распространенная в европейском праве договорная система, нередко опосредующая одновременно и публичные, и частные интересы.

Отсутствие более или менее четкого подразделения права Европейского Союза на публичное и частное самым непосредственным образом сказывается на различных сторонах и формах его эволюции, в частности на унификации норм частного права, которую неоднократно предлагалось проводить прежде всего с помощью таких средств, как директивы, исходящие от Евросоюза, которую иногда рассматривают в виде “альтернативы их кодификации”²⁹.

6. К числу особенностей правовой системы Евросоюза по сравнению с национальными правовыми системами следует отнести также складывающиеся, но до конца *не сложившиеся в зависимости от предмета своего регулирования отрасли (подотрасли) институтов и субинститутов европейского права*.

В научной и учебной литературе верно подмечается, что “удельный вес норм различных отраслей и институтов в системе права Союза неодинаков” и что с учетом исторического развития этой организации “вполне естественным является то, что наибольшее развитие получили нормы, регулирующие экономические и иные непосредственно связанные с ними отношения”³⁰.

Однако означает ли даже самое “наибольшее развитие” тех или иных норм в структуре правовой системы Евросоюза, что на базе регулируемых ими общественных отношений сложились в законченном виде отрасли или институты права?

Анализ сформировавшегося в пределах Европейского Союза правового материала свидетельствует о том, что это далеко не так. В различных сферах жизни Евросоюза на базе самых различных общественных отношений возникают и развиваются, причем в нарастающей степени, самые различные правовые массивы, которые содержатся в многочисленных актах, выступающих в *качестве элементов системы законодательства, но отнюдь не системы европейского права*.

²⁴ См.: Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998.

²⁵ Подробнее об этом см.: Право Европейского Союза. С. 394–410.

²⁶ Ballin H. and Senden L. Co-actorship in the Development of European Law – making. The Hague, 2005. P. 11.

²⁷ Hofmann H. Agreements in EU Law // European Law Review. 2006. Vol. 31. № 6. P. 800.

²⁸ Ibid. P. 800–810.

²⁹ Hartcamp A., Hesselink M., Hondius E., Joustra C., Perron Ed. (eds.). Towards a European Civil Code. L., 1998. P. 72–79.

³⁰ Право Европейского Союза. С. 149.

В академических изданиях, посвященных исследованию правовой системы Евросоюза, есть немало работ, в которых рассматриваются проблемы, касающиеся процессов формирования и развития конституционного, административного, таможенного, гражданского, трудового и других отраслей европейского права³¹. Но это вовсе не означает, что они отражают сложившиеся правовые массивы, именуемые отраслями или институтами европейского конституционного или иного права. Речь в основном идет лишь о системах административных, договорных или иных актов, возникших в различных сферах жизни европейского общества, но не более того.

Что же касается отраслей и институтов права, традиционно формирующихся на основе относительно самостоятельных предметов – однородных общественных отношений и одинаковых методов их регулирования, то в плане их выделения в системе европейского права возникают определенные трудности.

Некоторые из них заключаются, в частности, в том, что заключительную часть права Евросоюза составляют не однородные, а *разнородные отношения* – своеобразные комплексы общественных отношений, возникающих в различных сферах жизнедеятельности Союза. Соответственно, они опосредуются с помощью норм, относящихся не к одной, а сразу к нескольким отраслям или же институтам права.

В качестве примера можно сослаться на так называемое право общего рынка; право внешне-экономической деятельности Евросоюза; право, регулирующее различные аспекты лоббистской деятельности в рамках Европейского Союза, и др.³²

К сказанному следует добавить, что в правовой системе Евросоюза далеко не всегда проводится четкая разделительная грань между материальным и процессуальным правом, что, несомненно, создает дополнительные препятствия на пути

формирования и относительно самостоятельного функционирования отраслей и институтов права.

7. Среди других *особенностей правовой системы Евросоюза*, рассматриваемой в структурном и иных аспектах, следует указать на ее не только системный, но и *иерархический характер построения и функционирования*, а также на *сохранение в ее структуре элементов различных правовых семей*.

В последнем случае имеются в виду элементы таких правовых семей, какими являются романо-германское право, сердцевину которого составляют правовые системы западноевропейских стран, и англосаксонское право, ядром которого является правовая система Великобритании – одного из наиболее значимых членов Евросоюза. Обе правовые семьи, точнее – их отдельные элементы неразрывно связаны друг с другом и взаимодействуют между собой в рамках правовой системы Евросоюза, придавая последней характер комплексности и многогранности.

В силу уникальности этого правового симбиоза, а также его сложности и огромной теоретико-практической значимости данная черта и особенность правовой системы Евросоюза требует, как представляется, своего *отдельного, монографического или иного рассмотрения*. А сейчас следует лишь отметить, что вместе с другими чертами и особенностями она дает полное представление о характере и специфике правовой системы Европейского Союза.

Что же касается *иерархичности построения и функционирования правовой системы Евросоюза*, то в отношении этой ее особенности в научной литературе выделяются *три довольно отличающихся друг от друга мнения*.

Первое из них заключается в том, что в *правовой системе Европейского Союза вообще отсутствует “настоящая иерархия правовых актов, наподобие той, которая существует в национальных правовых системах”*³³. В качестве основного аргумента при этом дается ссылка на ст. 249 Договора, учреждающего Европейское (экономическое) сообщество, в которой предусматривается совместное принятие Европарламентом и Советом, Советом и Еврокомиссией соответствующих актов и ничего не говорится ни в прямой, ни в

³¹ См., например: Ladeur K. (ed.). The Europeanisation of Administrative Law. Transforming National Decision making Procedures. Sydney, 2002; Berkusson B. (ed.) European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights. L., 2006; Piris J. The Constitution for Europe. A Legal Analysis. Cambridge, 2006; Bogdandy A. and Bast J. (eds.). Principles of European Constitutional Law.

³² См.: Employment Law in Europe. A Country Guide Judie for Employers. L., 1992; Ogus A. Regulation Legal Form Community Law. L., 2003; Ullrich H. (ed.). The Evolution of European Competition Law. Whose Regulations, Which Competition? Northampton, 2006; Davis K. Understanding European Union Law. N.Y., 2007; Schendelen R. Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU. Amsterdam, 2002; etc.

³³ Lenaerts K. and Desomer M. Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal instruments and Procedures // European Law Journal. 2005. № 6. Vol. 11. P. 745.

косвенной формах об их иерархичности по юридической силе³⁴.

Суть мнения других авторов в отношении рассматриваемого вопроса *сводится лишь к частичному признанию иерархического характера* как самостоятельного права Европейского Союза.

Иерархичность правовой системы Евросоюза традиционно рассматривается при этом в делении всего его правового массива и, соответственно, источников права на первичные, конституционные, и вторичные, соподчиненные по отношению к ним правовые феномены.

Первичным правом охватывается система норм, содержащихся в учредительных договорных актах и сопутствующих им протоколах, а вторичным – совокупность правовых норм, содержащихся в актах, издаваемых институтами Евросоюза. Вторичное право, как об этом свидетельствует уже само его название, создается и действует не иначе, как на основе первичного и в соответствии с его основными положениями³⁵.

Если пользоваться категориями внутригосударственного национального права, резонно замечал по этому поводу Б.Н. Топорнин, то, в отличие от учредительных договоров – своего рода “конституций” Сообществ, акты вторичного права “больше сопоставимы с обычными законами, а то и с подзаконными актами (правительственными постановлениями, министерскими распоряжениями и т.п.)”³⁶.

И далее: деление на первичное и вторичное право – “это не просто классификация правовых актов, а основание для иерархии их отношений”. В такой иерархии первичное право стоит выше, чем вторичное, а это означает, что акты первичного права обладают приоритетом, “высшей юридической силой по сравнению с актами вторичного права”³⁷.

Наконец, *третья группа авторов* а priori исходит из того, что в правовой системе Евросоюза и ее источников существует *такая же иерархическая связь, как и в национальных правовых системах*.

“Несмотря на то иерархический характер формального права Евросоюза официально не при-

знан, – отмечают авторы – сторонники данного воззрения на принцип иерархичности в праве Евросоюза, – это не мешает определить его по аналогии с национальными правовыми системами”³⁸. При этом иерархический характер правовой системы Союза и ее источников определяется в зависимости от “соподчиненности” одних правовых массивов, формирующих данную правовую систему, другим, а именно: так называемого *третьего права Евросоюза*, источниками которого считаются конвенции, заключенные государствами-членами, соглашения (arrangements) “о более тесном сотрудничестве” между государствами-членами и “вторичные акты”, принимаемые различными институтами Союза, *вторичному праву*, а *вторичного – первичному праву* – “высшему” (paramount) звену в правовой системе Союза³⁹.

Анализируя различные мнения и подходы к рассмотрению принципа иерархичного построения правовой системы Евросоюза и ее источников, следует заметить, что исследователями в ряде случаев допускаются ничем не оправданные крайности в решении данного вопроса. В одних случаях это проявляется в полном отрицании иерархического характера правовой системы Европейского Союза, а в других – в полном отождествлении его с иерархичностью национальных правовых систем.

Истина, по-видимому, находится где-то в “золотой середине”, поскольку, с одной стороны вполне очевидным является тот факт, что в искомой правовой системе существует бесспорная соподчиненность одной ее составной части в виде вторичного права другой – в виде первичного права. А с другой стороны, в силу того, что в институциональной структуре Евросоюза нет такого четкого деления органов, как это имеет место в национальных государствах, на законодательные и исполнительные⁴⁰, в значительной степени предопределяющего иерархию правовых актов, то было бы неправомерным говорить об идентичности иерархии права Евросоюза и его актов, праву государств-членов и их актов.

Наряду с названными существуют и другие структурные и иные особенности правовой системы Евросоюза, формирующие о ней разностороннее представление.

³⁴ См.: *ibid.*

³⁵ См.: Pollard D., Ross M. European Community Law. L. 1994; Denza E. The intergovernmental Pillars of the European Union. Oxford, 2002; Thomson R., Stokman Fr., Ashen Ch. and Kunig Th. The European Union Decides. Cambridge, 2006; etc.

³⁶ Топорнин Б.Н. Европейское право. М., 1998. С. 277.

³⁷ Там же.

³⁸ Raworth Ph. Introduction to the Legal System of the European Union. 2001. № 7. P. 118.

³⁹ См.: *ibid.* P. 119.

⁴⁰ См.: *ibid.* P. 109.