

шится процесс ратификации Лиссабонского Договора. Союз продолжит функционирование на основе действующих документов. В дальнейшем в рамках Договора (в редакции Ниццкого договора) (в редакции Лиссабонского Договора) будут подвергаться новым реформам, отвечающим интересам и потребностям европейской

стратегических реформ Европейского Союза на новую перспективу (2020—2030 гг.), специальная рабочая группа в составе представителей разных стран Европы под председательством Испании Ф. Гонсалеса.

## Глава II

### Право Европейского Союза: понятие, принципы, источники, система

Возникновение Европейских сообществ, а затем на их основе Европейского Союза вызвало к жизни новую правовую систему — право Европейского Союза. Основные этапы его становления и развития были прослежены в гл. I, главным образом в социально-политическом аспекте — сквозь призму вопросов формирования Европейского Союза как надгосударственной политической организации стран и народов Европы.

Цель настоящей главы — характеристика права Европейского Союза именно как юридического явления, рассмотрение общих признаков, определяющих его сущность, содержание и формы (источники).

#### § 1. Понятие и сущность права Европейского Союза

Что такое право Европейского Союза? Смысл данного понятия отчасти виден из трех слов, его обозначающих. Во-первых, право Европейского Союза как объективное право представляет собой определенную совокупность юридических норм. Во-вторых, все эти нормы создаются и действуют в рамках Европейского Союза и имеют обязательную силу в пределах его территории.

Указанные черты являются внешними, лежащими на поверхности. В то же время для того, чтобы определить любое понятие, нужно выявить глубинные, существенные признаки обозначаемого им явления или предмета. Соответственно ответ на поставленный вопрос — что есть право Европейского Союза — напрямую зависит от ответа на другой: в чем заключается сущность данного права?

Сущность права Европейского Союза выражает главные, основополагающие свойства данного правового явления. В зависимости от способа рассмотрения она выступает в двух главных составляющих: как юридическая и как социальная сущность.

### 1. Юридическая сущность

*Юридическая сущность права Европейского Союза определяет его место в системе юридических норм и институтов.*

Она менялась на разных этапах его развития. Исторически первым источником данной правовой системы послужил Договор об учреждении ЕОУС, т.е. международный договор. Соответственно, право Европейского Союза зародилось и на первых этапах являлось преимущественно международно-правовым феноменом, составной частью международного (публичного) права.

В сходных выражениях определял юридическую сущность права Союза (сначала — права ЕЭС и других Европейских сообществ) судебный институт этой организации. В одном из своих главных прецедентных решений начала 1960-х гг. Суд ЕС провозгласил ЕЭС «новым правопорядком международного права, в пользу которого государства-члены ограничили свои суверенные права, хотя и в ограниченных сферах»<sup>1</sup>.

Однако передача государствами-членами целого ряда суверенных полномочий институтам Сообществ постепенно вызвала обособление их правовой системы от международного права. Главным объектом регулирования международного права служат отношения между суверенными государствами, а основным источником — международный договор как результат согласования воли независимых друг от друга стран.

Право Европейских сообществ, подобно праву национальных государств, изначально пошло по пути регулирования общественных отношений с участием всех субъектов, включая непосредственно граждан и юридических лиц. Основной формой правового регулирования в ЕЭС, ЕОУС, Евратоме, как и в государствах, стал нормативный акт, а также судебный прецедент.

Тем самым право Сообществ (ныне Союза в целом) по своей юридической сущности со временем эволюционировало в сторону национального права — и эта эволюция продолжается в настоящее время. В то же время право Союза не выступает полным аналогом национального (внутригосударственного) права. Для этого необходимо, чтобы Европейский Союз превратился в государство, коим он на сегодняшний день не является и едва ли им станет в обозримом будущем.

Таким образом, отделившись от международного права, право Европейских сообществ и Союза не слилось целиком и с внутригосударственным правом. Оно выступает сейчас как самостоятельная правовая система со своими источниками, формами правотворчества

<sup>1</sup> Дело 26/62 «Van Gend en Loos» [1963] // ECR 1.

и правоприменения, специфическими механизмами защиты юридических норм от нарушений.

В этой связи Суд к началу 1990-х гг. (еще до создания Союза) изменил свою характеристику юридической сущности Европейских сообществ и их правовой системы: «[учредительные] договоры создали новый правовой порядок, в пользу которого государства-члены ограничили свои суверенные права в как никогда ранее широких сферах, и субъекты которого состоят не только из государств-членов, но и их граждан»<sup>1</sup>.

«Следует напомнить в первую очередь, что Договор о ЕЭС создал свою собственную правовую систему, которая выступает составной частью правовых систем государств-членов... субъектами этой правовой системы выступают не только государства-члены, но и их граждане»<sup>2</sup>. Ссылки на принадлежность права Сообщества к международному правопорядку, как видно, из решений Суда исчезают, что отражает объективные изменения, происходящие в реальной жизни.

Итак, право Европейского Союза в настоящее время превратилось в самостоятельную правовую систему. Она имеет сходства и во многом пересекается с «классическими» правовыми системами (национальным и международным правом), но не сводима полностью ни к той, ни к другой. При этом, как и другие правовые системы, право Европейского Союза имеет комплексный объект правового регулирования. Оно регламентирует разнообразные общественные отношения и уже в качестве системы права подразделяется на различные отрасли и институты, как частно-, так и публично-правовые (см. § 6 настоящей главы).

Юридическая сущность права Союза определяется не только тем, что это *самостоятельная* правовая система, но и тем, что это система *особая*.

Право Европейского Союза выступает в качестве особой правовой системы прежде всего потому, что она имеет новый и нестандартный характер, не сводимый к традициям «классических» правовых систем, которые возникли и развивались на протяжении тысячелетий: международному и внутригосударственному праву. В этой связи для общего наименования этой новой правовой системы в теоретической литературе последних лет употребляется термин «наднациональное право».

Правовая палитра современного мира представляет собой, таким образом, совокупность уже трех правовых систем: внутригосударственного права (для каждой страны своего), международного права

<sup>1</sup> Opinion 1/91, First EEA Case [1991] // ECR 6079.

<sup>2</sup> См.: дела C-6, 9/90 «Francovich v. Italy» [1991] // ECR I-5357.

и права наднационального (право Европейского Союза). Можно предположить, что развитие интеграционных процессов в разных регионах земного шара со временем приведет к возникновению и других наднациональных правовых систем, полезным примером и образцом для которых способно послужить право Европейского Союза.

Особенность права Европейского Союза проявляется и в другой его черте. Как новая правовая система право Союза возникает и развивается на базе накопленных веками правовых традиций государств-членов, впитывает в себя их достижения. Поскольку же в Европейский Союз входят страны, относящиеся к разным «правовым семьям» (континентальной и англосаксонской), правовая система Союза представляет собой *синтез традиций как романо-германского, так и общего права (влияние первого в целом сильнее)*.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие **выводы относительно юридической сущности права Европейского Союза**:

— право Европейского Союза — это *самостоятельная правовая система* по отношению к «классическим» системам внутригосударственного и международного права;

— право Европейского Союза является *особой комплексной правовой системой*, интегрировавшей в себе черты, с одной стороны, национального и международного права, с другой — континентального и англосаксонского права. При этом в праве Союза имеются и свои, уникальные юридические конструкции, впервые здесь разработанные и опробованные на практике;

— главной тенденцией эволюции права Европейского Союза является его *сближение по ряду формальных и сущностных характеристик с национальным (внутригосударственным) правом, при сохранении и творческом развитии его международно-правовых черт*. Возникающая в результате такого развития уникальная правовая система будет с неизбежностью отличаться от двух «сплавленных» вместе базовых компонентов и будет обладать принципиально новыми качествами, многие из которых нам еще не известны.

## 2. Социальная сущность

Право по своей природе — социальный институт. Чтобы понять его, нужно выйти за рамки абстрактных юридических норм и обратиться непосредственно к «социальной материи», к тем общественным отношениям, которые право должно регулировать и охранять.

Фактическую роль, которую играет право в общественной жизни, характеризует категория его социальной сущности. Таким образом,

социальная сущность права Европейского Союза отражает его место и значение в обществе в целом.

Для понимания социальной сущности права Союза нужно еще раз обратиться к историческим предпосылкам, которые вызвали его к жизни. Причиной и целью, ради которой сначала 6, а затем 27 европейских государств учредили Сообщества и Союз, послужило желание покончить с «историческим разделением Европейского континента» (преамбула ДЕС и Договора о Европейском Союзе). Для этого потребовалось создать общий рынок, учредить надгосударственную организацию политической власти, приступить к введению единой валюты, строительству совместной оборонной организации и т.д. Все эти и другие интеграционные мероприятия реализуются, естественно, посредством издания норм права. Именно в праве Европейского Союза закреплён режим общего рынка, права, обязанности и гарантии его участников, статус органов Европейского Союза, порядок введения и функционирования евро и т.д.

Правовая интеграция, таким образом, опосредует интеграцию социально-экономическую и политическую, а право Европейского Союза выступает средством регулирования интеграционных процессов. При этом — в отличие от многих норм национального и международного права — нормы Союза не столько закрепляют уже сложившиеся общественные отношения, сколько целенаправленно изменяют, преобразуют их. Назначение и ценность данной правовой системы определяются тем, что она служит инструментом преобразования общественных отношений в направлении социально-экономического и политического единства, осуществляемого демократическими правовыми социально ориентированными методами.

Именно для этой цели — усиления преследующей в конечном счете интересы человека интеграции — принимаются новые и изменяются действующие нормы и источники права Европейского Союза. По своей социальной сущности, следовательно, оно выступает как *интеграционное право*.

### 3. Определение понятия «право Европейского Союза»

Выводы, полученные при анализе сущности вместе с другими характеристиками права Европейского Союза, позволяют сформулировать три главных признака данного правового явления:

- а) право Европейского Союза есть особая самостоятельная правовая система, наднациональное право;
- б) право Европейского Союза является интеграционным правом;

в) нормы данного права создаются в рамках политической организации Европейский Союз (включая Европейские сообщества). Ее состав (27 государств-членов) фиксирует границы территории, в пределах которой нормы правовой системы Союза имеют обязательную силу.

Объединяя указанные признаки, мы приходим к следующему определению понятия «право Европейского Союза»:

**Право Европейского Союза — это особая правовая система, нормы которой регулируют общественные отношения, складывающиеся при развитии интеграционных процессов в рамках Европейских сообществ и основанного на них Европейского Союза.**

## **§ 2. Право Европейского Союза и национальное право государств-членов**

Возникновение права Европейского Союза ставит важный в теоретическом и практическом отношении вопрос о соотношении норм этой новой правовой системы с правовыми системами государств-членов, входящих в состав Союза. В самом деле, нормы и союзного, и национального права регулируют, в принципе, одни и те же общественные отношения. Как быть, если они вступают в противоречие друг с другом? Нормами какой правовой системы — внутригосударственной или наднациональной — следует в конкретном случае руководствоваться при возникновении подобных коллизий?

Другой вопрос связан с возможностью Европейского Союза наделять субъективными правами и обязанностями непосредственно граждан и юридических лиц, т.е. речь идет о способности юридических норм Союза иметь прямое действие.

С этими вопросами пришлось столкнуться еще в первые годы существования Европейских сообществ. При отсутствии коллизионных и иных специальных положений на этот счет в Договоре о ЕЭС и других учредительных документах принципы, определяющие соотношение наднационального права и национального права, были установлены Судом Европейских сообществ и закреплены в целом ряде его прецедентных решений и принципов.

### **1. Принцип верховенства права Европейского Союза**

#### **А. Понятие и содержание**

Принцип верховенства права Европейского Союза означает, что нормы этой правовой системы имеют большую юридическую силу, чем нормы правовых систем государств-членов.

Данный принцип имеет универсальное содержание в том смысле, что он охватывает любые нормы и источники двух правовых систем, которые могут находиться в противоречии друг с другом. Безусловное верховенство на территории Европейского Союза имеют не только учредительные договоры Сообществ, которые все государства-члены подписали и ратифицировали в установленном порядке, но также регламенты, директивы, другие правовые акты органов ЕС — даже в том случае, если конкретное государство отказалось одобрить проект документа и через своего представителя в Совете Европейского Союза голосовало «против».

В этом заключается одно из отличий принципа верховенства права Союза от аналогичного принципа, который закрепляется ныне в большинстве государств (включая Россию) в отношении международного права. Верховенством, как правило, в данном случае наделяются не все международно-правовые нормы, а лишь содержащиеся в общепризнанных принципах международного права и международных договорах, на обязательность которых конкретное государство официально дало свое согласие.

При этом в некоторых странах (например, в США) закон, изданный позднее международного договора, приобретает более высокую юридическую силу. В Европейском Союзе такое положение исключается: независимо от времени принятия источники права Союза и содержащиеся в них юридические нормы имеют приоритет над национальным правом, даже если законы или иные правовые акты государств-членов приняты позже.

Еще одно важное отличие заключается в механизме реализации принципа верховенства, соответственно, международно-правовых и наднациональных норм.

Принцип приоритета международного права устанавливают сами государства в своих конституциях и теоретически путем пересмотра основного закона могут от него отказаться (в современных условиях это, правда, крайне нежелательно и маловероятно). Контроль за соблюдением данного принципа осуществляют, прежде всего, национальные суды. Именно в органах правосудия самих государств, как правило, обнаруживаются противоречия между внутренними и международно-правовыми нормами.

Суверенные государства, таким образом, самостоятельно решают вопрос о соотношении своего внутреннего права с международным и обеспечивают верховенство последнего через свои собственные судебные органы. Выявление и устранение противоречий национального и международного права осуществляют сами государства.

Иная ситуация в Европейском Союзе. Принцип верховенства его правовой системы был установлен самим Союзом в лице его главного судебного органа — Суда Европейских сообществ. Этот суд является высшей инстанцией при решении вопроса об устранении противоречий между внутригосударственным и союзным правом. В случае возникновения сомнений именно сюда обращаются национальные суды, причем суды высших инстанций не только вправе, но и обязаны это делать.

Положение дел в Союзе, таким образом, более сходно с ситуацией в федеративном государстве, где именно федеральные суды решают споры о соответствии актов субъектов федерации общегосударственному праву. Суд Европейских сообществ, таким образом, выступает в роли «верховного» или «конституционного» суда Европейского Союза.

Из принципа верховенства права Европейского Союза вытекает ряд *следствий*, имеющих важное значение для повседневной практики органов правосудия государств-членов.

Во-первых, если одно и то же правоотношение урегулировано нормами права Союза и национального права и эти нормы не соответствуют друг другу, то национальный суд или иной юрисдикционный орган вправе и обязан «отложить в сторону» национальный закон или другой правовой акт и вынести решение на базе источника права Союза.

Во-вторых, национальные суды и трибуналы должны осуществлять толкование норм внутригосударственного права в соответствии с нормами права Союза. Это необходимо для того, чтобы по возможности избежать возникновения новых противоречий, а также чтобы обеспечить большую согласованность, «гармонию» двух правовых систем.

В-третьих, на практике время от времени возникает ситуация, когда текущее законодательство Союза вступает в противоречие с его «конституцией», т.е. с учредительными документами этой организации. Столкнувшись с подобного рода внутренней коллизией, национальный суд не вправе сам осуществлять функции «конституционного суда» ЕС. Он должен приостановить процесс и направить запрос в Суд ЕС. По итогам рассмотрения запроса последний может признать законодательный акт ЕС недействительным, а национальный суд, соответственно, должен будет также «отложить его в сторону» и разрешить дело на базе положений учредительных договоров Европейского Союза.

## **Б. Источники**

В момент создания Европейских сообществ принцип верховенства норм их правовой системы (которая в 1950-е гг. только начинала формироваться) не был прямо закреплен в учредительных договорах.

Главным основанием для его признания служила ст. 5 Договора о ЕЭС, закрепляющая классический принцип «*pacta sunt servanda*» («договоры должны соблюдаться»). Эта статья в неизменном виде содержится и в действующей редакции Договора о Европейском сообществе (ст. 10): «Государства-члены принимают все надлежащие меры общего и специального характера с целью обеспечить исполнение обязанностей, вытекающих из настоящего Договора или из актов институтов Сообщества. Они способствуют Сообществу в реализации его задач.

Они воздерживаются от всяческих мер, способных поставить под угрозу реализацию целей настоящего Договора».

Однако для установления безусловного верховенства права Сообщества этой нормы было недостаточно. Дело в том, что не во всех государствах-членах конституции закрепляли принцип верховенства международного права (например, в Бельгии он отсутствовал, в Великобритании он не признан по сей день). Стало быть, учредительный договор Сообщества как международный договор (включая процитированную статью) мог быть косвенно лишен силы посредством издания в отдельных государствах противоречащих ему законодательных актов.

В этих условиях проблему удалось разрешить Суду ЕС. Первым источником принципа верховенства права Европейских сообществ стало решение Суда по делу «Коста», вынесенное в 1964 г. по запросу одного из бельгийских судов<sup>1</sup>.

«В отличие от обычных международных договоров, Договор о ЕЭС создал свою собственную правовую систему, которая ...стала составной частью правовых систем государств-членов и которую их суды обязаны применять ...Право, основанное на [учредительном] договоре ...не может быть лишено юридической силы внутренними правовыми положениями в любой форме, в противном случае оно лишилось бы своего характера как права Сообщества, и ставилась бы под сомнение правовая основа самого Сообщества».

Окончательный вывод Суда таков: «Передача государствами из своих национальных правовых систем в правовую систему Сообщества прав и обязанностей, возникающих на основании [учредительного] договора, влечет за собой постоянное ограничение их суверенных прав, над которым не может превалировать никакой последующий односторонний акт, не совместимый с основами Сообщества».

<sup>1</sup> Дело 6/64 «Costa v. ENEL» [1964] // ECR 585.

Начиная с дела Коста, Суд в последующем неоднократно подтверждал неизменность установленного им принципа и постепенно обеспечил соблюдение его на практике во всех государствах-членах.

Наиболее четким и подробным изложением принципа верховенства считается решение Суда по делу «Симменталь» (1978 г.)<sup>1</sup>: «Предписания права Сообщества должны быть полностью и единообразно выполнены во всех государствах-членах с момента их вступления в силу и до тех пор, пока они являются действующими ...Национальный суд как орган государства-члена имеет своей задачей защищать в пределах своей юрисдикции права, предоставленные индивидам правом Сообщества ...В соответствии с принципом приоритета права Сообщества, соотношение между предписаниями [учредительного] договора и подлежащими непосредственному применению актами институтов, с одной стороны, и национальным правом, с другой, является таковым, что с момента вступления в силу данных положений [права Сообщества] они не только автоматически делают не подлежащей применению любую действующую норму национального права, которая им противоречит ...но также препятствуют законному принятию новых национальных законодательных актов, в той мере, в какой они будут несовместимы с предписаниями Сообщества».

Итак, основными источниками принципа верховенства права Европейского Союза служат решения его судебного института (Суда ЕС), которые имеют общеобязательную силу прецедента во всех государствах-членах<sup>2</sup>.

В случае вступления в силу Конституции Европейского Союза принцип верховенства права Европейского Союза будет закреплён непосредственно в ее тексте (ст. I-6): «Конституция и право, создаваемое институтами Союза в ходе осуществления предоставленной ему компетенции, превосходят по своей юридической силе право государств-членов».

## В. Исключения и оговорки

Принцип верховенства был сформулирован Судом ЕС и носит безусловный характер в рамках права Европейских сообществ. Единствен-

<sup>1</sup> Дело 106/77 «Simmental» [1978] // ECR 629.

<sup>2</sup> В ряде государств-членов, например Ирландии, принцип верховенства права Союза ныне прямо закреплён в конституции. Наличие или отсутствие специальных указаний в основных законах государств-членов, однако, не влияет на юридическую силу принципа верховенства, действие которого распространяется на всю территорию Европейского Союза.

ным исключением теоретически может послужить ситуация, когда противоречия возникают с конституциями (основными законами) государств-членов.

Согласно прецедентному праву Суда «Государства-члены не могут ссылаться на наличие исключения из права Сообщества ...даже если речь идет о конституционной системе или положениях [конституций]» (дело «Симменталь»).

В то же время не всегда можно ожидать, что конституционные суды и другие судебные органы государств-членов в полной мере согласятся с подобным выводом.

Указанная коллизия, как правило, носит скрытый характер. Значительных разночтений между правом Сообщества и национальными конституциями в настоящее время не возникает. Наиболее серьезная среди них имела место в 1960—1970-е гг., когда Федеральный конституционный суд ФРГ потребовал от Сообщества обеспечить признание и защиту основных прав личности, угрожая в противном случае отказать от признания верховенства наднационального права.

Имеются и контрпримеры. В 1996 г. Государственный совет Бельгии (высший административный суд этой страны) прямо признал приоритет одного из нормативных актов Сообщества над национальной конституцией. В 1999 г. аналогичное решение принял Конституционный суд Австрии. При этом, как и в Бельгии, он признал превосходство над конституцией страны даже не учредительного договора, а всего лишь одного из источников текущего законодательства ЕС<sup>1</sup>.

Тем не менее оговорки в отношении принципа верховенства права Европейского Союза все же можно сделать. Дело в том, что правовая система Союза хотя и включает право Европейских сообществ (коммунитарное право) как главную составную часть, но не ограничивается им одним (см. § 6 настоящей главы). В отношении двух других опор Союза — общей внешней политики и политики безопасности, сотрудничества полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере — регулирующие их нормы в полной мере не подпадают под действие рассмотренного выше прецедентного права Суда.

Вопрос о соотношении права ОВПБ и СПСО с национальным правом к 2009 г. еще не получил окончательного разрешения. Для этого необходимо вступление в силу Лиссабонского договора 2007 г., который ликвидирует деление Европейского Союза на структурные компоненты (опоры) и в специальной декларации, одобренной все-

<sup>1</sup> Данные приводятся на базе ежегодных отчетов Комиссии «О контроле за применением коммунитарного права». COM (97) 299 final. P. 470; COM (2000) 92 final. Annexe VI. P. 25, 26.

ми государствами-членами, подтверждает верховенство («примат») права Европейского Союза в целом над внутренним правом любой из стран, входящих в состав этой интеграционной организации (см. п. 6 § 4 гл. I и § 8 настоящей главы).

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод, что *принцип верховенства права Союза в настоящее время является безусловным и безоговорочным в отношении наиболее важной и значительной его части — права Европейских сообществ (коммунитарного права). Соотношение других (некоммунитарных) компонентов данной правовой системы с национальным правом окончательно еще не установлено.*

## 2. Принцип прямого действия права Европейского Союза

### А. Понятие и содержание

Принцип прямого действия права Европейского Союза означает способность норм данной правовой системы наделять физических и юридических лиц субъективными правами и обязанностями, которые подлежат судебной защите<sup>1</sup>.

Как и в случае верховенства, речь идет о прямом действии не только учредительных договоров, но и правовых актов наднациональных органов, гораздо больших числом и разнообразных по содержанию. Таким образом, благодаря принципу прямого действия органы Европейского Союза получают возможность непосредственно регулировать общественные отношения с участием граждан и их объединений, предоставлять им права и возлагать на них обязанности.

Именно прямое действие наднационального права Сообществ послужило фундаментом для становления устойчивой и непосредственной правовой связи человека с Европейским Союзом, которая в 1992 г. была оформлена как «гражданство Союза».

По аналогии с принципом верховенства решается вопрос и о том, кто в конкретном случае будет квалифицировать ту или иную норму как имеющую или не имеющую прямого действия. Способность конкретных источников и норм права Европейского Союза

<sup>1</sup> Некоторые западноевропейские ученые-юристы проводят различие между «прямым действием» и «прямым применением» права Союза, рассматривая их как отдельные принципы. Однако грань между этими понятиями является весьма тонкой, и ее не всегда удается точно провести. По этой причине, а также с учетом учебных целей настоящей работы указанные термины будут использоваться как синонимы.

иметь прямое действие определяют национальные суды, которые при необходимости обращаются с запросами в Суд Европейских сообществ. Решение Суда, дающее положительный ответ на поставленный вопрос, обязательно для судов всех государств-членов.

Прямое действие могут иметь и нормы, формальными адресатами которых выступают государства-члены или органы Союза. Закрепляя обязанности субъектов публичной власти, они в то же время в скрытом виде содержат права частных лиц по отношению к государству или Союзу в целом. Соответственно эти права тоже подлежат судебной защите, а граждане и юридические лица могут ссылаться на соответствующие нормативные предписания при рассмотрении дела в национальных судах.

В качестве примера такой ситуации можно привести ст. 141 Договора о Европейском сообществе, которая закрепляет принцип равноправия мужчин и женщин в вопросах оплаты труда. И в первоначальной, и в действующей редакции она формально адресована государствам-членам: «Каждое государство-член обеспечивает соблюдение принципа равной оплаты для мужчин и женщин за равный или равноценный труд...». Тем не менее Суд признал ее в 1970-е гг. в качестве нормы прямого действия (см. § 2 гл. XV).

## Б. Источники

Принцип прямого действия в учредительных документах Сообществ и Союза изначально и по сей день закрепляется только применительно к отдельным источникам их правовой системы, а именно регламентам (как нормативным актам) и решениям (как индивидуальным актам).

Аналогично принципу верховенства, принцип прямого действия права Сообществ в целом был сформулирован их Судом, причем еще раньше по времени.

В наиболее знаменитом в практике Суда решении по делу «Ван Генд эн Ло» 1963 г. Суд постановил: «Независимо от законодательства государств-членов право Сообщества ...не только накладывает обязанности на индивидов, но также способно наделять их правами, которые становятся составной частью их юридического статуса»<sup>1</sup>.

В последующих решениях Суд распространил сферу применения этого принципа практически на все источники права Сообщества, даже на те, которые изначально задумывались как акты, лишённые прямого действия (см. § 4 настоящей главы).

<sup>1</sup> Дело 26/62 «Van Gend en Loos» [1963] // ECR 1.

### В. Исключения и оговорки

Аналогично принципу верховенства, принцип прямого действия был установлен Судом в отношении коммунитарного права и распространяется в полной мере только на источники и нормы, принятые в рамках Европейских сообществ. В то же время нельзя исключать способности к прямому действию ряда конвенций и международных договоров, заключаемых государствами-членами или Европейским Союзом в целом в рамках второй и третьей «опор».

Далее, если сравнивать оба принципа, то можно прийти к выводу, что сфера прямого действия в целом уже, чем сфера действия принципа верховенства.

В отличие от принципа верховенства принцип прямого действия не имеет безусловного характера даже в рамках Европейских сообществ. *Признание конкретной нормы как непосредственно действующей зависит, во-первых, от ее содержания, во-вторых, от источника, в котором она закрепляется.*

Исходя из последнего критерия, в праве Европейского Союза можно выделить три группы источников:

*источники, в полном объеме имеющие прямое действие (регламенты и др.);*

*источники, прямое действие которых зависит от соответствия их дополнительным требованиям, установленным прецедентным правом Суда (учредительные договоры, директивы, договоры Сообществ с «третьими странами» и некоторые другие). При этом нередки ситуации, когда один и тот же источник включает нормы, имеющие прямое действие и не обладающие таковым (например, нормы-цели);*

*источники, которые не могут ни при каких условиях иметь прямого действия. К их числу относятся, прежде всего, основы законодательства, издаваемые в рамках третьей опоры по вопросам уголовного права и процесса (рамочные решения).*

Подробнее особенности юридической силы и действия конкретных источников права Союза будут рассмотрены в § 4 настоящей главы.

### § 3. Право Европейского Союза и международное право

Возникнув как составная часть международного публичного права, право Европейского Союза затем превратилось в самостоятельную правовую систему. Соответственно, как и в случае с национальным

правом, возникает проблема определения соотношения по юридической силе норм двух разных правовых систем, в данном случае — права Союза и международного права.

К сожалению, в отличие от соотношения с правом государств-членов, данный вопрос не получил четкого ответа ни в учредительных документах, ни в прецедентном праве судов Европейского Союза. Поэтому ответ на него следует искать исходя из доктринальных соображений и сложившейся в Союзе практики.

Содержание ответа на поставленный вопрос будет различным в зависимости от характера международно-правовых норм и их источников.

#### 1. **Общепризнанные принципы и нормы международного права**

В системе международного публичного права высшей юридической силой обладают основные (общепризнанные) принципы, которые принято рассматривать в качестве *jus cogens* (императивные нормы). В этой связи, как представляется, *общепризнанные принципы международного права, а также положения главных международных договоров универсального характера (прежде всего Устава ООН) должны иметь приоритет над нормами права Союза*.

Данный вывод косвенно подтверждают и положения самой «конституции» Европейского Союза — его учредительных документов. Так, в преамбуле ДЕС провозглашается приверженность «принципам Устава Организации Объединенных Наций».

Одной из целей общей внешней политики и политики безопасности Союза выступает сохранение мира и укрепление международной безопасности в соответствии с принципами общепризнанного для Европы Устава ООН, равно как и принципами хельсинкского Заключительного акта и целями Парижской Хартии, включая те, которые относятся к внешним границам (ст. 11 Договора о Европейском Союзе).

#### 2. **Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод**

В целом аналогичное решение проблемы избрано применительно к вопросу о соотношении права Союза с нормами Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Эта конвенция является *основным «биллем о правах» общеевропейского*

характера, соблюдать который в полном объеме обязаны все страны и органы Европейского Союза.

В этой связи в Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г. закреплено, что нормы союзного «билля о правах» должны соответствовать указанной Конвенции, включая созданное на ее основе прецедентное право Европейского суда по правам человека.

Точно так же нормативные и индивидуальные акты институтов Союза (акты «вторичного права») должны соответствовать Конвенции, а в случае противоречия могут быть отменены Судом Европейских сообществ.

Вместе с тем допускается предоставление со стороны Союза более широкой защиты субъективных прав и свобод. В этом случае приоритетом будет пользоваться закрепляющее их объективное право Союза (см. § 2 гл. V учебника).

### 3. Международные договоры локального характера

Иная ситуация складывается в отношении локальных норм международного права, которые по объему образуют наибольшую часть этой правовой системы. Основным их источником выступают двусторонние и многосторонние соглашения с участием государств-членов или Европейских сообществ и Союза в целом (как отдельной стороны международного договора).

В настоящее время практика пошла по пути признания приоритета права Европейского Союза над локальными международно-правовыми нормами, закрепленными в международных договорах, связывающих государства-члены. В качестве примера можно привести регламент ЕС от 29 мая 2000 г. «О процедурах банкротства»<sup>1</sup>. Согласно ст. 44 («Отношения с конвенциями») этого документа данный нормативный акт «заменяет» в рамках своего предмета 11 международных соглашений двустороннего и многостороннего характера, которые еще с 1899 г. заключали между собой государства — члены Европейского Союза.

Аналогичные правила содержит регламент от 29 мая 2000 г. «Об уведомлении и вручении в государствах-членах судебных и внесудебных документов по гражданским и коммерческим делам»<sup>2</sup>, регламент от 28 мая 2001 г. «О сотрудничестве органов правосудия

<sup>1</sup> JO. L 160 du 30.06.2000. P. 1.

<sup>2</sup> JO. L 160 du 30.06.2000. P. 37.

государств-членов в области получения доказательств по гражданским и коммерческим делам»<sup>1</sup> и др.

К сожалению, в Европейском Союзе не получил четкого закрепления и принцип верховенства международных договоров, заключаемых непосредственно Сообществами или Союзом в целом. В результате может сложиться ситуация, когда последующий нормативный акт, изданный институтами Союза, вступит в противоречие с соглашением, на обязательность которого для себя ранее дала согласие эта организация.

## § 4. Принципы права Европейского Союза

### 1. Понятие и классификация

Принцип (лат. *principium* — основа, начало) — основное, исходное, руководящее положение. Такие положения имеются в любых правовых системах, включая право Европейского Союза.

Принципы права Европейского Союза — это основные начала данной правовой системы, которые определяют содержание правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности Союза в целом и его государств-членов.

Указанные принципы следует отличать от принципов верховенства и прямого действия, рассмотренных выше, в § 2 настоящей главы. Первые — это основные начала права Европейского Союза как самостоятельной правовой системы. В свою очередь, принципы верховенства и прямого действия выступают как принципы, определяющие соотношение правовой системы Союза с правовыми системами входящих в него государств.

В зависимости от сферы действия принципы права Европейского Союза подразделяются на *общие* и *специальные*. Первые относятся к правовой системе в целом, вторые — к ее отдельным подразделениям (отраслям, институтам и т.д.).

### 2. Источники

Принципы, как и любые нормы, закрепляются в определенных формах (источниках). При этом в силу важности этих начал источниками принципов, как правило, выступают акты, обладающие высшей юридической силой (в государствах — конституции), а так-

<sup>1</sup> JO. L 174 du 27.06.2001. P. 1.

же решения органов конституционного контроля. Некоторые принципы, правда, считаются отражением «естественного права» (например, принцип равенства) и могут не нуждаться в формальном закреплении.

В праве Европейского Союза главным источником принципов сначала выступало *прецедентное право* (решения Суда ЕС, а также Трибунала первой инстанции). В частности, именно Суд провозгласил и признал в качестве обязательного такой основополагающий принцип, как принцип приоритета основных прав и свобод личности.

В свою очередь, при формулировании принципов права Союза Суд опирается на общие конституционные традиции государств-членов и общепризнанные принципы международного права.

Ряд принципов общего и специального характера имеют своим источником *учредительные договоры* Союза. Применительно к общим принципам важнейшую роль играет в настоящее время § 1 ст. 6 Договора о Европейском Союзе. Согласно этой норме «Союз основан на принципах свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также принципе правового государства — принципах, общих для всех государств-членов». Нарушение указанной статьи может повлечь за собой применение санкций к «провинившемуся» государству (см. п. 4 настоящего параграфа).

### 3. Общие принципы права

Общие принципы права определяют создание, применение и защиту правовой системы Европейского Союза в целом, безотносительно к конкретным предметам ее регулирования. Термин «общие» вызван также двумя другими обстоятельствами.

Во-первых, данные принципы признаются общими потому, что они свойственны правовым системам всех государств — членов Союза.

Во-вторых, их принято считать общими для всего человечества, для всех правовых систем, которые существуют в современном мире. В этом смысле данные принципы выступают в качестве общечеловеческих начал права, которые нужно соблюдать независимо от цивилизации, культуры и иных специфических особенностей конкретной страны.

В том, что рассматриваемые принципы образуют достояние не только Европейского Союза, но и большинства (если не всех) право-

вых систем мира, включая российское право, нетрудно убедиться из процитированной выше ст. 6 учредительного договора. Содержащиеся в ней принципы провозглашаются (хотя и не всегда соблюдаются) практически повсеместно<sup>1</sup>.

К числу общих принципов права Союза, прежде всего, относятся принципы, перечисленные в § 1 ст. 6 учредительного договора:

- принцип свободы;
- принцип демократии;
- принцип уважения прав человека и основных свобод<sup>2</sup>;
- принцип правового государства<sup>3</sup>.

Эти четыре принципа являются «общими для всех государств-членов», т.е. выступают в качестве общих принципов конституционного строя Европейского Союза. Остальные принципы, относящиеся к числу общих, закрепляются преимущественно в решениях Суда ЕС и, к сожалению, не поддаются четкой классификации. Например, во многих своих решениях Суд признавал в качестве общего принципа отдельные права и свободы личности основополагающего характера (например, право собственности), а также процессуальные права и принципы судопроизводства.

Ниже приводятся наиболее важные положения, за которыми Суд в разные годы признал силу «общего принципа права»:

принцип пропорциональности (соразмерности), требующий, чтобы любые действия и решения публичных властей строго соответствовали поставленной перед ними цели и не шли дальше ее, в том числе при наложении санкций (ответственность должна быть соразмерной тяжести правонарушения). Принцип пропорциональности ныне также закреплен в качестве принципа деятельности ЕС в его учредительном договоре (см. § 4 гл. III);

<sup>1</sup> В качестве иллюстрации приведем ст. 154 Конституции Исламской Республики Иран, в соответствии с которой «Исламская Республика Иран считает своим идеалом достижение счастья человека во всем человеческом сообществе и рассматривает независимость, свободу, правление права и справедливости в качестве права всех народов мира». Нетрудно заметить даже внешнее сходство формулировок этой нормы с процитированной выше ст. 6 Договора о Европейском Союзе.

<sup>2</sup> Этот принцип также отдельно закрепляется во втором параграфе рассматриваемой статьи: «Союз уважает основные права личности, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, подписанной 4 ноября 1950 г. в Риме, и как они вытекают из общих конституционных традиций государств-членов, в качестве общих принципов права Сообщества».

<sup>3</sup> В тексте Договора о Европейском Союзе на английском языке этот принцип формулируется как принцип господства (дословно — правления) права (rule of law).

принцип равенства (см. § 4 гл. V);

принцип правовой определенности, или правовой безопасности (англ. legal certainty; франц. securite juridique). Он включает в качестве главного требования условие о недопустимости обратной силы для предписаний, ухудшающих правовое положение физических и юридических лиц;

процессуальные принципы. В качестве таковых Суд признал, в частности, право на юридическую помощь, на конфиденциальность информации, полученной адвокатом или представителем, «право быть заслушанным» и «право на выражение своего мнения» при рассмотрении дела в отношении лица судебным или административным органом. В настоящее время многие из указанных принципов получили закрепление в Хартии Европейского Союза об основных правах (см. гл. V).

Приведенный перечень общих принципов не является исчерпывающим. Их система продолжает развиваться и расширяться.

#### **4. Ответственность государств-членов за нарушение общих принципов конституционного строя**

Тот факт, что Амстердамский договор 1997 г. включил в учредительный договор Европейского Союза перечисленные выше общие принципы конституционного строя, является серьезным шагом в направлении углубления политико-правовой интеграции государств-членов. Однако не менее, а возможно, и более важно юридическое закрепление ответственности государств-членов за нарушение этих принципов.

Характер, основания и процедуру применения санкций определяет ст. 7 Договора о Европейском Союзе, а также основанные на ней статьи учредительных договоров Европейских сообществ (ст. 309 ДЕС и ст. 204 Договора о Евратоме).

Согласно указанным статьям основанием для ответственности государства выступает «серьезное и систематическое нарушение» принципов свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, принципа правового государства. Наличие такого нарушения констатирует Совет Европейского Союза с согласия Европейского парламента. Если факт «серьезного и систематического нарушения» официально установлен, то далее Совет может привлечь государство-нарушителя к ответственности в форме «приостановления определенных прав», вытекающих из членства государства в Европейском Союзе (например, права голоса представителей страны в отдельных

органах Союза или права на получение дотаций из бюджета Европейского Союза).

Ниццкий договор добавил к этой процедуре также предварительный этап в качестве факультативного. Согласно новой редакции ст. 7 в случае, когда еще нет серьезного нарушения общих принципов, но существует «очевидная угроза» такового, Совет Европейского Союза с согласия Европарламента может направить потенциальному государству-нарушителю «соответствующие рекомендации».

Данные рекомендации не являются юридически обязательными для страны, но их невыполнение может дать повод властям Союза использовать более серьезные рычаги воздействия, указанные выше.

## 5. Специальные принципы права

Наряду с основополагающими нормами общего характера в правовой системе Европейского Союза действуют специальные принципы. Они представляют собой **основные начала правового регулирования в отдельных сферах общественной жизни**. Специальные принципы закрепляются, главным образом, в учредительных договорах Европейских сообществ, а иногда и в нормативных актах.

В качестве примера можно привести *принципы экологической политики, определяющие содержание экологического права Сообщества* (и основанного на нем законодательства государств-членов): «принципы предосторожности и превентивных действий, устранения источников ущерба окружающей среде и возмещения ущерба загрязнителем» (§ 2 ст. 175 ДЕС), а также принцип «загрязнитель платит» (§ 5 ст. 175).

Другим примером специальных принципов могут служить *принципы экономической системы и экономической политики Сообщества*: «принцип открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией» (§ 1 ст. 4 ДЕС), «стабильные цены, здоровое состояние публичных финансов и валюты, устойчивый платежный баланс». В качестве «руководящих принципов» они признаны обязательными как для Сообщества, так и для всех государств-членов (§ 3 ст. 4).

К специальным принципам относятся также *принципы институционального права Союза*, закрепляющие основы правового статуса его органов и должностных лиц, например, принцип независимости судов и судей Союза, Европейской комиссии и ряда других органов (см. гл. IV учебника).

## § 5. Источники права Европейского Союза<sup>1</sup>

### 1. Понятие и классификация

Как и в других правовых системах, нормы права Европейского Союза создаются посредством их закрепления в определенных источниках. **Источники права Европейского Союза — это внешние формы выражения его правовых норм.**

Круг источников права Союза чрезвычайно объемён (десятки тысяч документов) и разнообразен по содержанию. Он включает в себя все основные виды документов, характерных для современной правовой цивилизации: нормативные акты, нормативные договоры, судебные прецеденты. В некоторых случаях формируются также правовые обычаи, однако роль самостоятельного источника за такими стихийно складывающимися нормами, как правило, не признаётся.

В европейской доктрине к числу источников права Союза принято относить также акты индивидуального, рекомендательного и политического характера, которые не имеют общеобязательной силы. В качестве собирательного их наименования используется термин «мягкое право» (в отличие от права «жесткого», т.е. права в традиционном смысле этого слова).

Все источники права Союза образуют взаимосвязанную систему, построенную на иерархических принципах. *Документы, обладающие высшей юридической силой в правовой системе Союза, составляют источники первичного права.* Подобно конституции государства, они составляют ядро правовой системы Европейского Союза, закрепляют статус Союза как политической организации и его отдельных органов.

*На основании первичного права органы Союза издаются нормативные акты и другие документы, составляющие вместе источники вторичного права, которое называют также правом «производным»<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Тексты источников права Европейского Союза на всех его официальных языках публикуются на интернет-странице этой организации (<http://europa.eu>). Переводы учредительных документов и других важнейших источников права Европейского Союза на русский язык можно найти на интернет-странице кафедры права Европейского Союза МГЮА (<http://eulaw.edu.ru>) и на сайте <http://eulaw.ru>.

<sup>2</sup> Л. М. Энтин выделяет в отдельную группу «третичное право» (см.: Европейское право / под ред. Л. М. Энтина. — М., 2005. — С. 96, 97). Аналогичную позицию занимает М. М. Бирюков, используя термин «дополнительное право» (см.: Европейская интеграция: международно-правовой подход. — М., 2004. — С. 25). Эта точка зрения представляет безусловный интерес, хотя и разделяется

Подавляющая часть общеобязательных правил поведения, установленных Союзом, закреплена именно здесь. В то же время источники вторичного права по своей юридической силе должны соответствовать праву первичному, а в случае противоречий подлежат отмене.

Самостоятельное положение занимает третья группа источников — *источники прецедентного права*. Она сочетает в себе черты как первичного, так и вторичного права Союза, занимает промежуточное положение между ними.

## 2. Источники первичного права

### А. Учредительные документы

**1. Общая характеристика.** Источниками «первичного права», как видно из названия, должны выступать документы основополагающего, учредительного характера. Учредительным актом государства (в юридическом смысле) выступает его конституция, принимаемая сувереном, коим ныне почти во всех странах провозглашается народ.

Учредителями Европейского Союза выступают государства-члены, поэтому его «конституция» оформлена не как нормативный акт, а как международный договор. При этом в силу особенностей истории формирования Союза в его основе лежит несколько учредительных договоров, соответственно, о трех Сообществах и о самом Союзе.

Итак, **учредительные документы — это договоры, на основании которых созданы и функционируют организации Европейские сообщества и Европейский Союз.**

К числу учредительных документов относятся:

Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. (Договор о Евратоме);

Договор об учреждении Европейского сообщества 1957 г. (ДЕС, Римский договор);

Договор о Европейском Союзе 1992 г. (Маастрихтский договор).

Наиболее важными среди них являются два последних документа; Договор о Евратоме в настоящее время большого значения не имеет, и сфера его применения весьма ограничена.

Составной частью учредительных документов Европейского Союза являются протоколы, приложенные к ним в разное время. В протоколы

---

не всеми учеными и практиками. С тем чтобы не осложнять восприятие и без того сложного правового материала, в настоящем издании используется традиционная классификация с добавлением в качестве отдельной группы источников прецедентного права.

выносятся специальные и переходные положения, которые признано нецелесообразным включать в основную часть.

В частности, в отдельных протоколах содержатся статуты (уставы) Суда ЕС, Европейского инвестиционного банка, Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка («Протокол о Статуте Суда» 2001 г., «Протокол об Уставе Европейского инвестиционного банка» 1957 г., «Протокол об Уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка» 1992 г.); закрепляется интеграция в правовую систему Европейского Союза Шенгенских соглашений и дополняющих их правовых актов («Протокол об интеграции Шенгенских достижений в рамки Европейского Союза» 1997 г.); определяются правовые последствия истечения срока действия Договора о ЕОУС 1951 г. («Протокол об истечении срока действия Договора о ЕОУС и о Научно-исследовательском фонде угля и стали» 2001 г.).

В протоколах также могут устанавливаться изъятия и исключения для отдельных государств-членов, например, в отношении перехода на единую денежную единицу «евро» («Протокол о некоторых положениях, относящихся к Соединенному Королевству Великобритании и Северной Ирландии» и др.).

Несмотря на то что протоколы по своей юридической природе являются не отдельными источниками первичного права, а лишь обособленными разделами учредительных документов, они имеют свою собственную структуру: преамбулу, статьи, у крупных протоколов — главы и разделы. Например, Протокол «Об Уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка» 1992 г. содержит более 50 статей и девяти глав.

Кроме протоколов, ДЕС имеет два приложения, содержащие различные списки (перечни): перечень видов сельскохозяйственных продуктов, которые подпадают под действие общей аграрной политики ЕС, и список «заморских стран и территорий» (список неевропейских, как правило, островных владений государств-членов, с которыми ЕС устанавливает ассоциацию: Гренландия, Фолклендские острова и др.).

В 1986 г. Суд ЕС признал Договор о Европейском сообществе в качестве его «основной конституционной хартии»<sup>1</sup>. Согласно более позднему решению: «Договор о ЕЭС (ныне ЕС. — Авт.), хотя и заключен в форме международного договора, тем не менее составляет конституционную хартию Сообщества, основанного на господстве

<sup>1</sup> Дело 294/83 «Les Verts v. European Parliament» [1986] // ECR 1339.

права ... Существенными характеристиками правопорядка Сообщества, которые таким образом были установлены, явились, в частности, его примат над правом государств-членов и прямое действие целого ряда положений, которые применяются к их гражданам и к самим государствам-членам»<sup>1</sup>.

Все учредительные договоры Союза заключены на «неограниченный срок», т.е. являются бессрочными. Единственное исключение — Договор о ЕОУС. Он был заключен на 50 лет. Как уже отмечалось, этот срок истек 23 июля 2002 г.

Учредительные документы, как и другие источники права Европейского Союза, устанавливают права и обязанности не только субъектов публичной власти (государств-членов, органов и должностных лиц Союза), но и частных лиц. Принцип прямого действия, таким образом, распространяется и на «конституцию» Союза, однако с одним ограничением.

Согласно прецедентному праву Суда ЕС прямым действием обладают не любые нормы учредительных документов, а лишь те, которые имеют «четкий и безусловный характер»<sup>2</sup>. Нормы-цели, нормы-задачи и некоторые нормы-принципы данному условию не удовлетворяют и, соответственно, прямым действием не наделены.

**2. Порядок пересмотра учредительных документов.** После создания Европейского Союза изменения во все учредительные документы вносятся на основе **единой процедуры, закрепленной непосредственно в Договоре о Европейском Союзе** (ст. 48). Эта процедура в целом соответствует «классическому» порядку изменений международных договоров между государствами, предусмотренному Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. В то же время у нее имеются и уникальные особенности.

Первый шаг — *инициатива об изменении учредительных договоров*. Таким правом располагают высшие исполнительные органы: правительство любого государства-члена и Европейская комиссия.

Предложение о пересмотре направляется в главный законодательный орган Союза — Совет, в составе которого заседают министры от всех государств-членов. Вторым шагом, соответственно, является *принятие Советом решения о созыве межправительственной конференции государств-членов*. При этом Совет действует простым большинством голосов (т.е. отдельные государства-члены не имеют на данном этапе права вето). Он должен запросить консультативное

<sup>1</sup> Opinion 1/91, First EEA Case [1991] // ECR 6079.

<sup>2</sup> Дело 13/68 «Lütticke» [1968] // ECR 453.

заключение Европарламента и Комиссии (если инициатор пересмотра — национальное правительство).

На третьем этапе проходит *межправительственная конференция, в ходе которой вырабатывается с общего согласия текст поправок к учредительным договорам*. На практике — это весьма длительный и сложный этап, который может занять многие месяцы. Например, последняя такая конференция работала с февраля по декабрь 2000 г., т.е. почти целый год.

Следующий этап не предусмотрен в Договоре о Европейском Союзе (ст. 48), но установился в силу обычая. Финальный аккорд работы межправительственной конференции подводят главы государств или правительств стран-участниц, собирающиеся в рамках Европейского совета<sup>1</sup>.

В ходе заседаний Европейского совета на высшем уровне устраняются последние разногласия по поводу проекта реформы (они могут быть весьма существенными) и принимается согласованный текст договора, содержащего необходимые поправки в учредительные документы. Например, по итогам заседания Европейского совета, проходившего с 7 по 11 декабря в г. Ницце, был одобрен текст договора о пересмотре, который был назван соответственно Ниццким. Многие ключевые положения этого документа были согласованы уже непосредственно в Ницце. Аналогичным образом осуществлялась работа при заключении Амстердамского договора 1997 г., а еще ранее — Маастрихтского.

Одобрение текста поправок в ходе «саммита» государств-членов еще не означает, что документ окончательно одобрен и подписан. На следующем этапе, который похож на последнее «чтение» в законодательном процессе государств, осуществляется *редактирование текста новых положений с целью обеспечить надлежащую юридическую технику и соответствие друг другу текстов документа на разных языках*. Эта работа носит в основном «технический» характер, так как согласие руководителей государств-членов достигнуто на предыдущем этапе. Тем не менее и здесь могут возникать определенные сложности. К примеру, текст Ниццкого договора был одобрен на саммите в Ницце 11 декабря 2000 г., а в окончательном виде подготовлен к подписанию лишь спустя два с половиной месяца (26 февраля 2001 г.), хотя сначала этот результат планировали достичь за три недели.

<sup>1</sup> Европейский совет — это высший орган политической координации Союза, членами которого по должности являются высшие должностные лица государств-членов и Председатель Европейской комиссии (см. § 6 гл. IV учебника).

Подписание договора, содержащего поправки к учредительным документам, является самостоятельным этапом процедуры. Как правило, оно осуществляется на уровне министров иностранных дел, скрепляющих документ своими подписями от имени соответствующего главы государства.

Затем, как правило, следует самый длительный этап — *ратификация подписанного договора в государствах-членах*. В отличие от государств и даже от некоторых международных организаций (например, ООН, Совета Европы), в Союзе требуется ратификация со стороны всех государств-членов. Каждое из них, таким образом, имеет право вето на внесение поправок в учредительные документы.

Европарламент тоже рассматривает поправки на своем заседании и принимает соответствующую резолюцию. Правом вето на пересмотр учредительных документов представительный орган Союза в настоящее время не располагает, однако его позиция имеет очень большое политическое значение. В частности, после подписания Ниццкого договора правительства двух государств-членов — Бельгии и Италии — дали понять, что их страны откажутся ратифицировать текст Ниццкого договора, если его отвергнет Европейский парламент<sup>1</sup>.

Процедура пересмотра учредительных документов завершается *вступлением поправок в силу*, что может потребовать еще некоторого времени. Например, для Ниццкого договора (ст. 12) было предусмотрено, что его положения вступят в действие с первого числа второго месяца после сдачи ратификационной грамоты последним государством-членом.

Наряду со стандартной существует также **упрощенная процедура пересмотра учредительных документов, которая применяется для отдельных их статей**. Данная процедура имеет две разновидности:

в первом случае достаточно принятия решения Советом Европейского Союза с последующей ратификацией его государствами-членами, т.е. поправка вносится без проведения межправительственной конференции и заключения нового договора. В таком порядке, например, может быть расширен перечень основных прав граждан Союза, закрепленный в части второй ДЕС (ст. 22);

во втором случае поправка устанавливается актом Совета без последующей ратификации в государствах. Так изменяются, в част-

<sup>1</sup> The Treaty of Nice and the Future of Europe: Debate. Research Paper 01/49, 1 May 2001. L., 2001. P. 12.

ности, статьи ДЕС, которые фиксируют количественный состав разных органов (количество членов Комиссии, Суда и др.).

Как юридически оформляется пересмотр учредительных документов? Совокупность поправок, вносимых в договоры о Сообществах и Союза, подлежит включению в договор «об изменении и дополнении». Такого рода документы нередко также причисляют к учредительным договорам Союза, но самостоятельного значения они, как правило, не имеют.

Их содержание образуют поправки, которые включаются (инкорпорируются) в текст договоров о ЕС, Евратоме или о Союзе<sup>1</sup>. Соответственно в настоящее время учредительные документы Союза действуют в редакции Ниццкого договора 2001 г. Органы Европейского Союза принимают решения не на базе Ниццкого договора, а на основании статей ДЕС, ЕОУС и т.д., содержание которых изменено в соответствии с Ницкким договором.

Завершая данный раздел, рассмотрим в качестве примера структуру и содержание последнего пересмотра учредительных документов, которые закреплены в форме Ниццкого договора<sup>2</sup>.

Полное официальное название документа: «Ниццкий договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, договоры об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с ними акты»<sup>3</sup>. Ниццкий договор состоит из преамбулы и 13 статей, объединенных в две части.

Основные положения сосредоточены в части первой — «Изменения по существу» (ст. 1—6). Данные статьи закрепляют поправки в учредительные договоры Европейского Союза (ст. 1), Европейского сообщества (ст. 2), Евратома (ст. 3) и ЕОУС (ст. 4), а также в некоторые протоколы к ним (ст. 5 и 6).

Общий объем указанных поправок составляет 37 страниц Официального журнала. Все указанные поправки в момент вступления в силу Ниццкого договора были инкорпорированы в тексты соответствующих учредительных документов.

Часть вторая Ниццкого договора «Переходные и заключительные положения» (ст. 8—13) устанавливает порядок вступления Ниццкого

<sup>1</sup> Конечно, встречаются и более сложные случаи. Так, подписанный в Мaaстрихте в 1992 г. Договор о Европейском Союзе — с одной стороны, учредительный договор новой организации (разд. I, V—VIII), с другой (разд. II—IV) — набор поправок в учредительные договоры Европейских сообществ. Такой же комплексный характер имел и ЕЕА.

<sup>2</sup> Лиссабонский договор 2007 г. в 2009 г. еще не вступил в силу. Характеристику этого документа см. в п. 6 § 4 гл. I.

<sup>3</sup> Текст Ниццкого договора см.: JO. C 80 du 10.03.2001. P. 1.

договора в силу, а также некоторые другие переходные положения. Хотя статей здесь больше, объем второй части невелик — одна страница.

Кроме того, содержание Ниццкого договора образуют четыре новых протокола, которые были приложены к учредительным документам.

Наконец, к тексту подписанных документов прилагается Заключительный акт межправительственной конференции, разработавшей текст Ниццкого договора. Сюда включены декларации всех или отдельных государств-членов (24 общих и трех индивидуальных деклараций). Эти декларации на ратификацию в национальные парламенты не выносятся и потому юридически обязательной силы не приобретают. В то же время они могут использоваться в качестве актов толкования права Союза, в данном случае — поправок, которые внес в учредительные документы Ниццкий договор.

#### **Б. Другие источники первичного права**

Помимо учредительных документов в систему источников «первичного права» входят некоторые другие договоры и акты, которые также наделяются высшей юридической силой в правовой системе Союза. Эти документы, как правило, регулируют отдельные специальные вопросы или содержат переходные положения. К ним относятся:

*ревизионные договоры*, т.е. договоры, содержащие поправки к учредительным документам Европейского Союза: Единый европейский акт 1986 г., Амстердамский, Ниццкий и некоторые другие. Данные соглашения, как уже отмечалось, самостоятельного значения не имеют, а действуют через учредительные договоры Союза, в которые они вносят изменения и дополнения;

*договоры о присоединении*, заключаемые с государствами — кандидатами на вступление в Союз (см. § 2 гл. I). Положения этих документов, как правило, устанавливают отдельные временные изъятия для новых государств-членов из общих правил, закрепленных в учредительных документах с целью обеспечить их постепенную адаптацию в экономическую, политическую и правовую систему Европейского Союза;

*некоторые решения, принимаемые Советом и подлежащие ратификации в государствах-членах*. В отдельных случаях, как уже отмечалось выше, вместо обычной процедуры внесения поправок учредительные договоры предусматривают, что издается специальный нормативный акт, который для вступления в силу подлежит утверждению всеми государствами-членами.

Такого рода акты (фактически — завуалированные международные договоры) образуют своеобразные дополнения к учредительным документам. На сегодняшний день к ним относятся Акт об избрании членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием 1976 г. (см. § 3 гл. IV учебника) и Решение о собственных ресурсах 2007 г., которое определяет источники доходной части бюджета Европейского Союза.

### 3. Источники вторичного права

#### А. Нормативные правовые акты

Самым распространенным и наиболее важным по значению источником вторичного права Союза выступает нормативный правовой акт, издаваемый его органами на основании учредительных документов в порядке, ими установленном.

Совокупность действующих нормативных актов Европейского Союза, вместе взятых, принято обозначать собирательным термином «законодательство» Европейских сообществ или Союза в целом, причем это понятие используется здесь в материальном смысле (разделение на формальный закон и подзаконный акт отсутствует — см. п. 5 настоящего параграфа).

Как и в национальных правовых системах, в праве Европейского Союза нормативные акты могут издаваться в разных формах, которые отличаются друг от друга своими юридическими свойствами.

Наиболее важными формами нормативных актов Союза являются регламенты, директивы и рамочные решения. Кроме того, некоторые акты общеобязательного характера издаются под названием решений и ориентиров.

**Регламенты.** Согласно ст. 249 ДЕС<sup>1</sup>, которая устанавливает перечень актов институтов данной организации (как нормативных, так и иных), понятие «регламент» определяется следующим образом: «Регламент имеет общее действие. Он является обязательным в полном объеме и подлежит прямому применению во всех государствах-членах»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Аналогичные положения содержит Договор о Евратоме (ст. 161). Далее ссылки производятся только на ДЕС.

<sup>2</sup> Как видно из процитированной нормы, термин «регламент» в праве Европейского Союза имеет иное значение, чем в праве многих государств (включая Россию), где регламентами часто называются акты «внутреннего права», определяющие структуру и процедуру функционирования государственных органов (регламенты парламента или его палат и т.п.). В праве Союза соответствующие документы именуются «внутренний регламент» (на французском языке) или «правила процедуры» (на английском).

Указанная формулировка воспроизводится в заключительных положениях всех регламентов, издаваемых органами ЕС (с добавлением слова «настоящий»): «Настоящий регламент...».

Из содержащейся в ст. 249 учредительного договора нормативной дефиниции, а также из правотворческой практики вытекают следующие юридические свойства регламента:

регламент содержит правила поведения общего, а не индивидуального характера, т.е. является источником норм права;

регламент имеет обязательную силу на территории всех государств — членов Европейского сообщества и Союза в целом<sup>1</sup>;

регламент является нормативным актом прямого действия, т.е. непосредственно наделяет физических и юридических лиц субъективными правами и обязанностями.

Принятый регламент не требует для вступления в действие никакой ратификации или выполнения государствами-членами иных действий, осуществляемых при заключении международных договоров.

При этом, согласно прецедентному праву Суда Европейских сообществ, государства-члены не вправе подменять регламент собственными правовыми актами. Юридические нормы, содержащиеся в регламенте, применяются и действуют благодаря тому единственному факту, что они закреплены в статьях регламента. В этой связи регламент часто сравнивают с «законом» в федеративном государстве (в отличие от рассматриваемой ниже директивы, которая аналогична «основам законодательства»).

Итак, издавая регламент, Сообщество непосредственно регулирует общественные отношения на всем пространстве Европейского Союза, вводит единообразные правила поведения их участников. Обладая верховенством над национальным правом, регламент вытесняет законы и подзаконные акты государств-членов из регулирования конкретной сферы общественной жизни.

В западной доктрине регламент принято рассматривать в качестве инструмента унификации права, т.е. введения полностью одинаковых (унифицированных) правил поведения участников общественных отношений в пределах всего Европейского сообщества и Союза.

Подводя итог сказанному, определение регламента как источника вторичного права Европейского Союза можно сформулировать сле-

<sup>1</sup> Из этого правила существует ряд исключений в отношении регламентов, принимаемых по вопросам экономического и валютного союза, включая правовой режим евро, а также регламентов по вопросам виз, иммиграции, правосудия по гражданским делам и убежища.

дующим образом: Регламент — это нормативный правовой акт ЕС, имеющий обязательную силу и прямое действие на его территории.

**Директивы.** Второй главной формой правотворчества ЕС выступает директива. Посредством директив осуществляется гармонизация (или сближение) национального права, т.е. введение общих начал правового регулирования в конкретных сферах общественной жизни. Однако в отличие от унификации, которая влечет за собой полное единообразие, в данном случае государствам-членам остается больший или меньший простор для собственного правового регулирования.

Согласно ст. 249 ДЕС «директива имеет обязательную силу для каждого государства-члена, кому она адресована, в отношении результата, которого требуется достичь, но оставляет в компетенции национальных инстанций выбор формы и способов достижения». Из этого положения, а также из правоприменительной практики вытекают следующие юридические свойства директивы: директива, как и регламент, содержит правила общего характера, т.е. является нормативным актом.

Этим свойством указанные акты отличаются от индивидуальных решений, которые согласно той же ст. 249 всегда имеют конкретного адресата (см. ниже);

директива, как и регламент, обязательна для исполнения, обладает юридически обязательной силой (в отличие, например, от рекомендаций, которые таковой не имеют, являются лишь пожеланиями).

Как и регламент, она не нуждается в последующей ратификации в государствах-членах и может действовать вопреки воле некоторых из них;

аналогично регламенту директива, как правило, обязательна на всей территории Сообщества.

Хотя ст. 249 допускает издание директив в отношении отдельных государств-членов, на практике подавляющее большинство директив принимаются как обязательные для всех государств.

**Главный специфический признак директивы, отличающий ее от регламента, состоит в том, что директива адресуется государствам-членам, которые обязаны привести свое национальное законодательство в соответствие с ней.** В этой связи в заключительные положения директивы традиционно включается специальная статья со следующей формулировкой: «настоящая директива адресована государствам-членам», или в переводе с французского: «адресатами настоящей директивы являются государства-члены».

Каким образом государства должны привести свое национальное право в соответствие с директивой Сообщества?

Как следует из ст. 249, «выбор формы и способов достижения» результата, предписанного директивой, они осуществляют самостоятельно. В зависимости от предмета директивы и особенностей правовой системы конкретного государства-члена, трансформация (англ., франц. *transposition*) директив в национальное право осуществляется посредством изменения или отмены действующих либо издания новых законов и подзаконных актов.

В зависимости от формы правления и государственного устройства страны это может потребовать усилий со стороны органов разных ветвей и уровней власти: общегосударственного парламента, правительства, министерств и ведомств, органов субъектов федерации, регионов, а иногда и местного самоуправления. При этом, согласно требованиям, закрепляемым в самих директивах, все правовые акты, принятые в целях трансформации конкретной директивы, должны содержать ссылку на нее, т.е. указывать, например, что такой-то закон принят в соответствии с директивой Европейского парламента и Совета Европейского Союза от такого-то числа, с таким-то названием и официальным номером.

Данное предписание вводится для того, чтобы обеспечить толкование правовых актов национальными судами строго в соответствии с директивой, послужившей для них основой (так называемый принцип лояльной интерпретации, установленный Судом Европейских сообществ)<sup>1</sup>.

Тексты национальных актов, принятых на основании директивы, государства-члены обязаны направлять Европейской комиссии как главному исполнительному органу ЕС. С этой целью в заключительные положения директив, как правило, включается специальное указание: «Государства-члены направляют Комиссии тексты основных положений внутреннего права, которые они принимают в сфере, регулируемой настоящей директивой».

Очевидно, что время, в течение которого национальное право приводится в соответствие с директивой, не должно быть бесконечным. С этой целью в принимаемых директивах всегда указывается срок трансформации — период времени, до истечения которого государства-члены обязаны привести свое право в соответствие с директивой.

<sup>1</sup> Дело 14/83 «Van Colson» [1984] // ECR 1891.

Этот срок закрепляется указанием на календарную дату и может составлять, в зависимости от предмета директивы, от нескольких месяцев до нескольких лет. Приведем в качестве примера директиву Европейского парламента и Совета «О борьбе с задержкой платежей в коммерческих сделках», принятую 29 июня 2000 г. и вступившую в силу 8 августа того же года<sup>1</sup>. Согласно § 1 ст. 6 директивы «государства-члены должны ввести в действие необходимые для выполнения настоящей директивы законодательные, регламентарные и административные положения до 8 августа 2002 г. Они немедленно информируют об этом Комиссию». Срок трансформации в данном примере, таким образом, составил 24 месяца и истек 8 августа 2002 г.

Если отдельное государство независимо от причины не приведет свое законодательство в соответствие с директивой в течение установленного срока, то подобное бездействие приравнивается к нарушению обязанностей, вытекающих из учредительного договора, т.е. признается правонарушением с точки зрения права ЕС. За это правонарушение любое государство может быть привлечено к ответственности Комиссией перед Судом ЕС (см. § 4 гл. IV).

Итак, по сравнению с регламентом-«законом» **директива представляет собой нормативный правовой акт, закрепляющий основы законодательства в конкретной сфере общественной жизни.**

Охарактеризованные выше юридические свойства директивы подверглись определенной корректировке на основании прецедентного права Суда ЕС. Вопреки буквальному смыслу ст. 249 Суд признал, что, как и регламент, директива может обладать прямым действием.

Такое расширительное толкование было связано с потребностями повседневной практики, а именно с тем, что государства-члены не всегда точно и в срок исполняют положения всех директив. Представим себе ситуацию, что страна А привела свое законодательство в соответствие с конкретной директивой (положим, связанной с расширением правового статуса граждан), а страна Б — нет или сделала это не полностью. В таком случае граждане первого государства приобретают дополнительные права и свободы, а граждане второго данных прав лишаются, по крайней мере на время (ибо в их государстве положения директивы не были включены в национальное законодательство). Разумеется, против второго государства Европейская комиссия начнет расследование, и оно, скорее всего, будет привлечено к ответственности перед Судом. Но граждане данной

<sup>1</sup> JO. L 200 du 8.08.2000. P. 35.

страны будут при этом ограничены в своих правах по сравнению с гражданами других стран ЕС, которые точно и в срок исполнили директиву.

Описанная ситуация несовместима с принципом равенства, который является одним из общих принципов права Сообщества и Союза. Поэтому суд, столкнувшись на практике с подобными случаями, постановил, что директива в этих условиях должна стать источником прямого действия: «Было бы несовместимым с обязательной силой, которую придает директиве ст. 189 (ныне ст. 249 ДЕС), исключать, в принципе, возможность заинтересованных лиц основывать свои требования на установленных в ней обязанностях»<sup>1</sup>.

В то же время *прямое действие директив, в отличие от регламентов, не является безоговорочным*. Необходимо выполнение четырех условий, установленных Судом<sup>2</sup>:

во-первых, положения директивы должны быть безусловными и достаточно точными. Соответственно, как и в случае учредительных договоров, прямого действия не приобретают нормы-цели и нормы-задачи, которые не закрепляют субъективных прав и обязанностей;

во-вторых, нужно, чтобы истек срок трансформации. Директива способна приобрести прямое действие лишь после того, как закончился период времени, разрешенный Сообществом государствам-членам для инкорпорации директивы в свое национальное право;

в-третьих, предполагается, что директива не исполнена в полной мере конкретным государством. Другими словами, нормативное положение директивы начинает действовать непосредственно только в том случае, если государство не воспроизвело его в национальном законодательстве (т.е. не исполнило свою обязанность, вытекающую из принятия директивы).

Если же эта обязанность исполнена, то в прямом действии директивы нет необходимости;

наконец, наиболее серьезное ограничение, которое установил Суд в отношении прямого действия директив, заключается в следующем: «Директива не может сама по себе налагать обязанности на индивидов».

Отсюда следует, что *непосредственно действовать и применяться в судах могут исключительно те нормы директивы, из которых вытекают права частных лиц в отношении государства*. Таким образом,

<sup>1</sup> Дело 41/74 «Van Duyn» [1974] // ECR 1337.

<sup>2</sup> Дело 152/84 «Marshall» [1986] // ECR 723.

директива способна применяться напрямую лишь в правоотношениях «вертикального» характера «индивид — публичная власть», причем физическое или юридическое лицо всегда выступает управомоченной стороной. В «горизонтальных» отношениях, связывающих граждан и юридических лиц друг с другом, директива прямого действия не приобретает.

В этой связи в европейской доктрине сформировалась классификация принципа прямого действия на «горизонтальное» и «вертикальное» *прямое действие*. Учредительные договоры и регламенты могут обладать и «горизонтальным», и «вертикальным» прямым действием, т.е. непосредственно устанавливать как права, так и обязанности частных лиц. Директива, напротив, может приобрести только «вертикальное» прямое действие.

Следует отметить, что термин «государство» и производные от него выражения в прецедентном праве Суда ЕС истолкован очень широко. В число представителей государства входят не только его органы и должностные лица, но также любые носители публичной власти на территории страны (включая муниципалитеты и публичные юридические лица с собственной правосубъектностью) и находящиеся в публичной собственности предприятия и учреждения.

Тем не менее даже такая широкая интерпретация понятия «государство» не вполне отвечает целям директив и принципам права Европейского Союза. Например, если гражданин приобрел некачественный товар в государственном магазине, то он может отстаивать свои права, опираясь непосредственно на директивы о защите прав потребителей<sup>1</sup>. Если другой гражданин приобретает аналогичный товар в частном магазине, то он таких возможностей лишается<sup>2</sup>.

В данном случае также имеет место нарушение принципа равноправия, только в другом контексте. По этой причине прецедентное право Суда в последние годы подвергается серьезной критике со стороны многих правоведов, призывающих Суд отменить ограничения на «горизонтальное» действие директив.

Для исправления ситуации Суд, однако, избрал другой путь, установив, что физическое или юридическое лицо, которому причинен

<sup>1</sup> Тексты некоторых из них на русском языке см.: Право Европейского Союза: документы и комментарии. — С. 436—449.

<sup>2</sup> Разумеется, данный пример относится только к случаям, когда соответствующая директива не трансформирована в национальное право, что, как отмечалось выше, служит обязательным условием для прямого действия всех директив.

ущерб по причине нарушения государством-членом норм объективного права Сообщества (в том числе неисполнением директивы), приобретает право требовать от этого государства компенсации понесенного ущерба (см. § 6 гл. V).

В указанном примере первый гражданин может обращаться в суд с иском к ответчику-магазину непосредственно на основании директивы. Что касается покупателя, приобретшего товар в частном магазине, то он не может в судебном порядке преследовать продавца (ибо директива не имеет «горизонтального» прямого действия), но получает право обращаться в суд с иском к государству с целью возместить понесенный ущерб.

В итоге получается, что *ответственность за неисполнение директив всегда будет нести государство*. Единственный способ избежать этой ответственности — точно и в срок трансформировать директиву в свое национальное право, т.е. исполнить свои обязанности в качестве адресата директивы.

Итак, директива как основа законодательства ЕС является источником юридических норм, которые подлежат трансформации (включению) в правовые акты государств-членов, но могут действовать и непосредственно. Нормы директивы, способные иметь прямое действие, также могут служить правовым основанием для требований к государству о возмещении вреда, понесенного в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением государством своих обязанностей из директивы.

**Рамочные решения.** Рамочные решения по своим юридическим свойствам являются аналогом директив, но издаются в рамках не первой (Европейские сообщества), а третьей опоры Европейского Союза (сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере).

Согласно п. «b» § 2 ст. 34 Договора о Европейском Союзе *Рамочные решения являются обязательными для государств-членов в отношении результата, которого требуется достичь, но оставляют в компетенции национальных инстанций выбор формы и способов достижения»*.

В соответствии с указанной статьей они подобно директиве принимаются «с целью сближения законодательных и регламентарных положений, установленных государствами-членами», т.е. выступают инструментами гармонизации права. В то же время с учетом целей и предмета третьей опоры (см. § 3 гл. III) рамочные решения должны издаваться по вопросам борьбы с преступностью, т.е., главным образом, в сфере уголовного и уголовно-процессуального права (напри-