

СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И РОССИИ: АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ И ПРОГНОЗ НА ПЕРСПЕКТИВУ

Лев Энтин*

В данной статье автор анализирует систему источников права Европейского союза, выделяет вектор наметившихся изменений.

С принятием Лиссабонской Декларации определенные изменения претерпевает система источников права ЕС, уточняется их структура и формы. В специальных исследованиях по теории права ЕС обращают обычно внимание на влияние принципов, свойственных либо романо-германской правовой семье, либо общему праву¹. С определенной долей условности можно говорить о том, что это имеет место и в Европейском Союзе. Обусловлено это тем, что первоначальные учредители ЕС преимущественно все принадлежат или тяготеют к германо-романской правовой семье. Конечно, суды ЕС также используют прецедент в своей практике. Нередко в своих решениях судебные органы ссылаются на имевшие место уже ранее постановления или заключения суда. В ЕС получила признание концепция, известная как *Act claire*. Её активно используют при применении преюдициальной процедуры. Одно из основных назначений - разгрузить суд от изучения дел, основные параметры которых воспроизводят ранее уже рассмотренные дела и решения по которым очевидны.

Применительно к Европейскому Союзу выявляются и другие особенности системы источников, связанные с формированием «мягкого права». В рамках ЕС применяются и действуют многочисленные акты, имеющие лишь относительную юридическую значимость и не имеющие императивный характер. Тем не менее, они зачастую влияют на про-

цесс принятия решений. Один из наиболее известных тому примеров заключения, которые дают консультативные органы в лице Экономического и социального комитета и Комитета регионов. Согласно действующим учредительным актам обращение за заключением со стороны институтов ЕС при подготовке и принятии соответствующих правовых актов является обязательным. Несоблюдение данного правила служит основанием для безусловного признания недействительности соответствующего акта. Однако само заключение необязательно для авторов принимаемого нормативного правового акта.

Институтами и органами ЕС принимается огромное количество различного рода документов. Это, например, Зеленые и Белые книги, в которых формулируются концептуальные основы и проекты подготавливаемых правовых актов; Декларации, в которых излагается позиции того или иного института по вопросам внутренней и внешней политики ЕС; коммюнике, в которых, в частности, освещаются заседания Европейского совета или сообщаются сведения иного характера, например, о проведении конкурса; заключения и рекомендации, даваемые консультативными и вспомогательными органами. Тем не менее, в строго юридическом смысле слова, безусловно, источниками права ЕС выступают прежде всего нормативные правовые акты, содержащие императивные, подлежащие исполнению правила поведения, которые обяза-

* Энтин Лев Матвеевич, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Почетный работник МИД РФ

тельны для всех субъектов права ЕС. К числу последних принадлежат государства-члены ЕС, институты и органы ЕС, а равно частные физические и юридические лица (Отметим, что правосубъектность последних принципиально отличает европейское интеграционное право от международного публичного права).

За годы существования ЕС система источников права претерпела ряд серьезных изменений. Однако, и это особенно интересно отметить, первоначальная структура источников, зафиксированная ещё в учредительных актах 50-х годов, была подтверждена и дословно воспроизведена ЛД 2007 года. Тем самым была ликвидирована сложившаяся в период трех опор ситуация, когда в рамках каждой из опор создавалась своя собственная система источников права. Разнообразие источников имело существенные правовые последствия. Оказались различны порядок принятия и применения правовых норм, возможности юрисдикционного контроля. По-разному решался вопрос о субъектах права и об ответственности за неисполнение. Тем не менее, в рамках первой опоры доминирующее положение занимал коммуитарный метод, свойственный Европейским сообществам. ЛД, ликвидируя систему трех опор, распространил коммуитарный метод на все сферы ведения Европейского Союза, хотя и сохранил некоторые отличия в отдельных областях.

Для того чтобы оценить происходящие перемены следует напомнить об особенностях вертикальной структуры права ЕС. На доктринальном уровне обычно указывают на наличие трех ступеней права ЕС. Прежде всего это *учредительное* или иначе *первичное право*. Его образуют правовые нормы, источниками которых являются учредительные договоры, а равно акты их изменяющие и дополняющие. К числу таковых относят также соглашения о принятии новых членов в состав ЕС. Основное изменение, предлагаемое ЛД, - это введение упрощенных процедур пересмотра учредительных актов. Согласно ст. 47 ДЕС упрощенная процедура предусматривает сокращение числа инстанций, необходимых для прохождения до принятия решения о передаче проекта на референдум (речь идет о Конвенте или МПК). Еще более радикальные решения предлагаются применительно к Протоколам. Например, в Протоколе о Статусе Суда ЕС оговорено, что в отличие от статей первого раздела, закрепляющего основные принципы судоустройства и судопроизводства, пересмотр всех иных ратификации не требует. Схожие постановления содержатся в Протоколе о ЕСЦБ и ЕЦБ.

Следующая вертикальная ступень - это *вторичное*, или *производное право*. Его образуют правовые нормы, источниками которых являются принимаемые в одностороннем порядке акты институтов ЕС. Их определение, статус и значимость были даны ещё в Договоре об учреждении ЕЭС (ст. 137, в последующем ст. 189 Договора после пересмотра Единым Европейским Актом)². К числу источников вторичного права были отнесены регламент, директива и решение. В этот же перечень были включены рекомендации и заключения с оговоркой о том, что они обязательными не являются. В рамках второй и третьей опор появились девять новых разновидностей источников вторичного права. ЛД решил проблему весьма радикально: он упразднил структуру источников, сложившихся в рамках второй и третьей опор и подтвердил, воспроизведя практически дословно, постановление об источниках вторичного права: регламент, директива и решение (ст. 288 ДФЕС)³. Значение этого постановления весьма велико. Ведь именно эти акты образуют основной массив норм права ЕС. Их дифференциация и диверсификация в зависимости от предмета регулирования служит основой системы права ЕС и формирования его отраслей.

На первый взгляд может показаться, что перемены, предлагаемые ЛД, не существенны. На практике это не так. Проект Конституции для Европы предусматривал появление такой категории нормативных правовых актов, как Европейский закон, Европейский рамочный закон, Европейские регламенты, решения, рекомендации и заключения (ст. I-33 Договора, учреждающего Конституцию для Европы)⁴. Эта формула также оказалась одной из болевых точек в ходе дискуссии по вопросу о ратификации. Соответственно в ЛД использование данной терминологии исключено, но при этом устанавливаются новые процедуры, которые далеко не всегда упрощают систему ранее созданных источников.

ЛД предусматривает использование новой законодательной процедуры. Она подразделяется на две разновидности: общую и специальную. В соответствии с общей - проект регламента, директивы или решения считается принятым, если он одобрен в идентичной редакции Европейским парламентом и Советом ЕС. Право законодательной инициативы принадлежит Европейской комиссии, а в особых случаях Высокому представителю по иностранным делам и политике безопасности и ЕЦБ. Проект также подлежит апробации на основании процедуры субсидиарности в том виде, как она детально описана в Протоколе о

субсидиарности и пропорциональности, приложенном к ЛД.

Наряду с общей вводится также специальная законодательная процедура. В этом случае возможно принятие законодательного акта одним из созаконодателей: Советом ЕС или Европейским парламентом при условии положительного заключения со стороны другого. Применение в каждом конкретном случае законодательной процедуры должно основываться на постановлении, содержащемся в учредительных договорах. Весьма рестриктивно определяются и закрепляются в ДФЕС, случаи применения специальной законодательной процедуры Парламентом. Действующий учредительный акт предусматривает лишь три случая ее применения представительным органом. В основном они касаются самого Парламента и статуса его депутатов. Во всех остальных случаях специальная законодательная процедура используется только Советом.

ЛД предусматривает возможность делегирования законодательных полномочий Европейской комиссии при условии, что такое решение принимается по строго ограниченному перечню оснований и в соответствии со строго определенными целями. Делегирование должно быть одобрено Парламентом и Советом единогласно. Представляет интерес ещё одно постановление ЛД применительно к законодательной процедуре. Это так называемое правило «перекидного мостика». В этом случае по единогласному решению созаконодателей взамен специальной законодательной процедуры может быть применена общая.

ЛД использует довольно оригинальную формулу. Формально Европейский закон, Европейский рамочный закон, Европейское решение не могут более приниматься. Однако в тех случаях, когда используется законодательная процедура, принимаемые на ее основе акты обретают статус законодательных⁵.

Если нормативный правовой акт – источник вторичного права принимается в одностороннем порядке вне законодательной процедуры, он имеет статус подзаконного акта. Это предопределяет его место в иерархии источников вторичного права.

Характеризуя введение законодательной процедуры в соответствии с ЛД, нельзя не обратить внимание на то, что высший орган политического руководства ЕС – Европейский совет не обладает законодательными полномочиями. Если учесть, что все основные вопросы внешней, оборонной политики и политики безопасности отнесены, как правило, к компетенции Европейского совета, то соответственно, решение в данной сфере не может приниматься на основании законодательных процедур. В какой-то мере подобное постановление компенсируется положениями о продвинутом сотрудничестве, закрепленном в ст. 7 Договора о ЕС. Три момента обращают на себя внимание. Во-первых, продвинутое сотрудничество распространяется отныне на сферу внешней политики и политики безопасности, что ранее практически было исключено или ограничено. Во-вторых, положения, принятые в рамках продвинутого сотрудничества, обязательны только для участников этого сотрудничества. И, наконец, в-третьих, механизм продвинутого сотрудничества описан в Договоре сравнительно более детально, нежели раньше. Поможет ли это активизировать политику ЕС в данной области, покажет будущее.

В заключение краткого обзора изменений, вносимых Лиссабонским договором в правовую систему Европейского Союза, необходимо обратить внимание на то, что право ЕС является одним из важных интеграционных факторов. Наличие подобного наднационального права, как и приверженность общим демократическим принципам и идеалам, одно из важных условий утверждения, стабильности и успешности интеграционного процесса.

THE SYSTEM OF SOURCES OF LAW OF THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: AN ANALYSIS OF CHANGE AND A PROGNOSIS FOR THE FUTURE

The author analyzes the system of sources of law of the European Union, identifies the trend of change.

Lev Entin,
Doctor of Sciences (Law), Professor, PhD,
Merited Fellow of Science of the Russian Federation,
Honorary Worker of the MFA of Russia

Ключевые слова:

административное управление, европейской право, институты и органы ЕС, источники права, право, созаконодатель, учредительные акты.

Keywords:

administrative governance, European law, institutions and bodies of the EU, sources of law, law, co-legislator, constituent acts

Литература:

¹ См.: Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Право Европейского Союза. Вопросы истории и теории: учебное пособие. М., 2010.

² Договор об учреждении Европейского сообщества см. в приложении к первому изданию книг «Европейское право» (М., 2000) Ст. 189. С. 640.

³ Европейский Союз: основополагающие акты... С. 358.

⁴ Договор, учреждающий Конституцию для Европы... С. 31.

⁵ По законодательной процедуре см. подробнее: Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2008-2017 годы. М., 2009.