

М.Н. Марченко, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой теории права и политологии юридического факультета МГУ*

ВИДЫ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА. ИСТОЧНИКИ ПЕРВИЧНОГО ПРАВА**

Источники права Европейского союза подразделяются на первичные и вторичные. К первичным относятся учредительные договоры, общие принципы права и др. Ко вторичным — регламенты, директивы и рамочные решения.

Ключевые слова: право Европейского союза; источники права; форма права.

Sources of law of the European Union (EU) are divided into primary sources (the founding treaties, general principles of law, etc.) and secondary sources of law (Regulations, Directives and Decisions).

Keywords: European Union Law; sources of law; form of law.

Вопрос о видах источников правовой системы Евросоюза, равно как и любой иной правовой системы, — это вопрос не столько теории, сколько практики и эффективности их использования. От того, какие теоретически и практически значимые акты признаются и используются в качестве источников права и как они классифицируются, в значительной мере зависит жизнеспособность, а вместе с тем и эффективность «обслуживаемой» ими правовой системы¹.

Несмотря на то что проблемы, касающиеся различных видов источников правовой системы Евросоюза (представляемой в научных исследованиях как «уникальная», отличающаяся от романо-германского и англосаксонского права, региональная правовая система²), изучаются с момента зарождения этой системы, в исследованиях данной темы остается тем не менее довольно много нерешенных вопросов.

Один из них касается перечня тех правовых феноменов, которые относятся к категории «источники правовой системы Европейского союза».

Определяя источники права Евросоюза как «внешние формы выражения (проявления), закрепления юридических норм, принятых институтами ЕС в рамках их полномочий и в соответствии с установленными процедурами»³, некоторые авторы ограничиваются перечислением лишь

* theory@law.msu.ru

¹ См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 65—70; Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 152—166; Бержель Ж.-Л. Общая теория права. М., 2000. С. 96—104; и др.

² Cruz P. A Modern Approach to Comparative Law. L., 1993. P. 123.

³ Швецов А.Л. Система источников в развитии права Европейского союза (Теоретико-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 22—23.

учредительных договоров Европейских сообществ и актов, указанных в ст. 249 Договора о Европейском экономическом сообществе (позднее — Европейское сообщество), где перечисляются юридически значимые акты, исходящие от уполномоченных на их издание органов Евросоюза, а именно — **регламент, директива, решение, рекомендации и заключение**.

В то же время круг источников права Евросоюза включает в себя гораздо большее число рассматриваемых феноменов нежели те, которые официально зафиксированы в указанной статье⁴.

Речь идет, в частности, **об общих принципах права** Европейского союза, таких как принцип «господства права» (rule of law), принцип демократического правления (democratic government), принцип свободы транснационального рынка и др.⁵

Некоторые из этих и иных подобных принципов закрепляются в законодательном порядке, другие вырабатываются и применяются судом. Они признаются и рассматриваются как источники права, которые в контексте судебного правотворчества, по мнению некоторых экспертов, «означают даже больше, чем письменное право, порожденное учредительными договорами»⁶. Причина этого заключается в том, что принципы, открываемые и развиваемые Европейским судом справедливости, являются общими принципами права, свойственными каждой в отдельности и всем вместе взятым национальным правовым системам государств — членов Евросоюза. Эти принципы традиционно разделялись и использовались в пределах национальных правовых систем в виде источников права «задолго до появления письменного права, возникшего на основе учредительных договорных актов»⁷.

В систему источников права Европейского союза помимо названных входят также **судебный прецедент, правовая доктрина**; формирующиеся **правовые обычаи**, за которыми, правда, далеко не всегда признается статус самостоятельного источника права; признанные судом так называемые акты **«особой категории»** или рода (sui generis acts), связанные с внутренней организационной и иной деятельностью институтов Евросоюза; а также акты, **входящие в состав так называемого «мягкого права»**, которое определяется как «система правил поведения, в принципе не обладающих официально признанной какой бы то ни было юридической силой», но тем не менее имеющих в сфере юридической деятельности различных органов Евросоюза «значительный практический эффект»⁸.

⁴ См.: *Топорин Б.Н.* Европейское право. М., 1998. С. 284—287.

⁵ *Petersmann E.* Proposals for a New Constitution for the European Union Building — Blogs for a Constitutional Theory and Constitutional Law of the EU // *Common Market Law Review*. 1995. № 3.

⁶ *Edward D., Lane R.* European Community Law. An introduction. Edinburgh, 1995. P. 64.

⁷ Ibid.

⁸ *Snider F.* The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques // *Modern Law Review*. 1993. № 19. P. 32.

«Мягкое право» (в отличие от «жесткого права» — обычного материального и процессуального) в западной юридической литературе рассматривается в качестве некоего вспомогательного права и соответственно именуется «вспомогательным» правом⁹.

К числу его источников относятся также такие юридически значимые акты, как *декларации, коммюнике и резолюции* различных институтов Евросоюза; *официальные ответы на вопросы, адресованные Европарламенту; заявления Комиссии* по поводу проводимой Европейским союзом политики в той или иной области; и др.¹⁰

Пытаясь свести все источники права Евросоюза в единую систему и классифицировать их с целью более глубокого изучения и более эффективного использования, отечественные и зарубежные авторы руководствуются при этом самыми различными критериями.

В зависимости, например, от *сферы применения и направленности действия* тех или иных источников их подразделяют на внутренние и внешние¹¹. К внутренним источникам относятся учредительные договоры, текущее законодательство Евросоюза и общие принципы права; к внешним — международные договоры¹².

На основе такого критерия, как способ *формирования и принятия тех или иных актов*, именуемых источниками права Евросоюза, а также в зависимости от *формы их выражения* все источники права подразделяются на: а) учредительные договоры, «сравнимые по своему значению с национальными конституционными законами», и «иные акты, регулирующие важнейшие вопросы организации и функционирования Евросоюза»; б) акты, принимаемые институтами Европейского союза и «сопоставимые с обычными законами и подзаконными актами национального права»; в) решения Европейского суда справедливости, «основанные на правовых нормах учредительных актов Евросоюза, и иные источники права (общие принципы права ЕС и международного права, правовая доктрина)»¹³.

Помимо названных существуют еще и другие критерии классификации источников права Европейского союза, но наиболее распространенным и устоявшимся среди них является критерий, в соответствии с которым рассматриваемые источники права классифицируются *в зависимости от их юридической силы*.

По этому критерию все источники права Евросоюза подразделяются на две основные группы — *источники первичного права* и *источники вторичного права*. В научной литературе их называют иногда первич-

⁹ Edward D., Lane R. Op. cit. P. 52.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Shaw J. Law of the European Union. N.Y., 2000. P. 240.

¹² Ibid.

¹³ Швецов А.Л. Указ. соч. С. 17.

ными и вторичными источниками¹⁴, что не имеет принципиального значения. Важно лишь то, чтобы не допускалось при этом смешения с используемой классификацией источников права по «материальному» и формально-юридическому признакам, когда источники в материальном смысле — жизненные (экономические, социальные др.) условия, оказывающие влияние на процесс формирования и развития права, рассматриваются как первичные источники права, а формально-юридические, выступающие в виде форм (способов, средств) выражения правовых норм во вне, — как вторичные источники права¹⁵.

Не касаясь других критериев классификации источников права Европейского союза, равно как и характеристики их отдельных видов, остановимся лишь на рассмотрении *источников первичного права*.

Изначально, однако, следует определиться с тем, *какие виды правовых актов относятся к категории источников первичного права*. Ибо если обратиться к исследованиям по данному вопросу, то можно увидеть, что в одних случаях к источникам первичного права Евросоюза авторы относят «все учредительные договоры об образовании сообществ, обычное право и общеправовые принципы»¹⁶.

В других случаях к данной категории источников права Евросоюза, кроме учредительных договоров, причисляются все договоры, вносящие в них изменения и дополнения «со всеми положениями, протоколами, декларациями и иными сопровождающими их документами», а также правовые обычаи, традиции, «общие принципы, признаваемые и провозглашаемые в конституциях государств — членов Евросоюза», и правовые доктрины, суть которых видится в том, что «нормы права сообществ содержатся не только в учредительных договорах и других правовых актах, но и в неписаном праве, последовательно отражаются в решениях и заключениях суда Европейских сообществ»¹⁷.

В третьих же случаях круг первичных источников права Европейского союза ограничивается в основном перечнем учредительных актов и договоров, вносящих в них изменения и дополнения¹⁸.

Наряду с названными существуют и другие, в определенной мере отличающиеся друг от друга представления о видах источников, которые следует отнести к источникам, или формам первичного права.

Дело, разумеется, не в их множественности и разнообразии, а в том, чем руководствовались исследователи при отнесении тех или иных источников к первичному праву, какие критерии при этом использовались.

¹⁴ См.: Борхардт К.Д. Азбука права Европейского союза. М., 1994. С. 32—33; Shaw J. Op. cit. P. 241—243.

¹⁵ См.: Марченко М.Н. Источники права. М., 2005. С. 55—58.

¹⁶ Горниг Г., Витвицкая О. Право Европейского союза. М., 1998. С. 282.

¹⁷ Топорин Б.Н. Указ. соч. С. 282.

¹⁸ Cruz P. Comparative Law in Changing World. L., 1995. P. 172—173.

Анализируя различные подходы к рассмотрению структуры и других сторон первичного права, не трудно заметить (ибо это вполне очевидно), что при всем их разнообразии авторы в прямой или косвенной форме выражают единодушие в том, что *первичное право Евросоюза — это своего рода аналог национального конституционного права, а учредительные договоры — аналог национальной конституции*¹⁹.

В юридической литературе по этому поводу верно констатируется, что «деление европейского права на образующие его сегменты в значительной мере предопределено природой его источников» и что «особая значимость учредительных актов для создания и функционирования Сообществ и Союза послужила основанием для их квалификации в качестве актов конституционного значения»²⁰, на основании которых — своего рода конституций — издаются и применяются различные законодательные акты, формирующие вторичное право.

Исходя из данного тезиса (предположения о том, что учредительные договорные акты — это по сути своего рода совокупная Европейская конституция — предтеча обсуждаемой сейчас в рамках Евросоюза единой наднациональной конституции, а образуемое на их основе первичное право — это весьма близкий аналог конституционного права), как представляется, и следует решать все вопросы, касающиеся классификации по юридической силе источников права Евросоюза вообще и его первичного права в частности.

В соответствии с данным подходом несомненным является то, что *систему источников первичного права* составляют *учредительные договорные акты* Европейских сообществ и Евросоюза в целом — основная (главная) подсистема источников первичного права как составная часть их общей системы. Это — с одной стороны, а с другой — в общую систему источников первичного права входят *все иные договорные акты, с помощью которых вносятся изменения и дополнения в учредительные договоры, а также все сопутствующие принятию и развитию учредительных договоров документы* в виде протоколов, деклараций и иных *приложений, развивающих и поясняющих те или иные положения, которые содержатся в договорных актах*²¹. Они образуют вторую, зависимую от первой подсистему источников первичного права — составную часть общей системы источников этого права.

Что же касается всех иных источников права Евросоюза, таких, в частности, как правовой обычай, традиция, судебный прецедент, международные договоры Европейских сообществ с третьими странами, т.е. с

¹⁹ Edward D., Lane R. Op. cit. P. 51—54; Freestone D., Davidson I. The Institutional Framework of the European Communities. N.Y., 1988. P. 11—12; Sieberson St. How the New European Union Constitution will allocate Power between the EU and its Member States: a Textual Analysis // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2004. Vol. 37. № 4. P. 993—1040; etc.

²⁰ Европейское право / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. М., 2004. С. 83.

²¹ См.: *Топорнин Б.Н.* Указ. соч. С. 280.

государствами, не являющимися членами Европейского союза, равно как и иные правовые акты, которые при всей их важности и социальной значимости не могут рассматриваться в качестве базовых, «конституционных» актов, то их согласно элементарной логике следует отнести в разряд источников вторичного права Евросоюза²². Они целиком и полностью зависят от источников первичного права. На их основе и в соответствии с ними эти источники возникают, развиваются и применяются.

Обладание высшей юридической силой в системе источников права Евросоюза — *это главная, но далеко не единственная отличительная черта* источников первичного права, которая выделяет их среди всех иных источников.

В числе отличительных особенностей источников первичного права — учредительных договоров следует указать также на то, что *будучи по своей природе и характеру международно-правовыми актами, они имеют своей непосредственной целью и направленностью формирование и регулирование внутриинституциональных* (в рамках Европейских сообществ и Евросоюза в целом) *отношений*.

Если по способу выработки, заключения и введения в действие учредительные договоры, отмечают отечественные исследователи, воспроизводят соответствующий порядок и процедуры, обычно принятые при заключении международных договоров и соглашений, и в этом смысле эти акты «напоминают обычный международный договор», то по своей направленности и кругу субъектов, которым адресуются содержащиеся в этих актах предписания с точки зрения их содержания и значимости, «они во многом близки такому юридическому источнику национального права, как конституция»²³.

Оценивая юридическую природу и характер учредительных договорных актов, западные авторы подчеркивают «более чем классический характер такого рода международных договоров, устанавливающих взаимные обязательства между высокими Договаривающимися Сторонами»²⁴.

Не в последнюю очередь «более чем классический характер» этих актов усматривается в том, что, будучи международно-правовыми актами, они тем не менее: а) «создают квазигосударственные органы (институты), независимые от национальных государственных властей» с наделенными «суверенными правами» в области законодательной, административной и судебной деятельности, которые передаются им от государств — членов Евросоюза; и б) «закладывают основные принципы», в соответствии с которыми функционируют эти квазигосударственные институты²⁵.

²² Craig P., Harlow C. Lawmaking in the European Union. L., 1998; Hartley F. Constitutional Problems of the European Union. Oxford, 1999; Hanlon J. European Community Law. L., 2003; etc.

²³ Европейское право. С. 85.

²⁴ Mathijsen P. A Guide to European Community Law L., 1990. P. 304.

²⁵ Mathijsen P. Op. cit. P. 304.

Более того, учредительные договоры как источники первичного права *устанавливают «особый правовой порядок»* (specific legal order) в Европейских сообществах и Европейском союзе в целом, *а также создают конституционно-правовые основы их существования и функционирования.*

Еще в начале 60-х гг., касаясь данного вопроса, Европейский суд справедливости констатировал, что учредительные договоры создают «новый правовой порядок в сфере международных отношений», который служит каждому государству — члену Европейского сообщества, «добровольно ограничившему в некоторых сферах свои суверенные права». Субъектами этого правопорядка являются не только сами государства — члены этого Сообщества (Сообществ), но и их граждане, на которых возлагаются определенные обязанности, ассоциирующиеся с их «общеевропейским» гражданством, и которым вместе с тем предоставляются определенные, составляющие часть их юридического статуса права²⁶.

Несколько позднее в 1964 г., возвращаясь к вопросу об «особом правовом порядке» в Европейских сообществах, заложенном учредительными договорными актами, Суд подтвердил свою прежнюю позицию относительно уникальности, самостоятельности и самодостаточности данного правопорядка²⁷ и пояснил, что этот особый правопорядок проявился прежде всего в создании такого Сообщества, которое «не ограничено никакими сроками своего существования», «имеет свое собственное лицо, свою собственную правоспособность и право представлять на международной арене», а главное — имеет «реальную власть, возникающую в результате добровольного ограничения своего суверенитета» государствами — членами Европейского сообщества в некоторых областях и передачи ими соответствующих полномочий наднациональным институтам, приобретшим право «принимать общеобязательные акты как для самих государств, так и для их граждан»²⁸.

Разумеется, этот «особый правовой порядок» не сразу складывался и не сразу (даже после ряда судебных решений на общеевропейском уровне в его поддержку) утверждался. Потребовались годы, замечают по этому поводу авторы, занимающиеся изучением данного вопроса, «пока все национальные суды и трибуналы не признали правопорядок, созданный европейскими учредительными договорами, особым, самостоятельным правовым порядком»²⁹. И это несмотря на то что некоторые из них, такие, например, как Высший административный суд Германии, немедленно высказались в поддержку идеи о том, что право Европейских сообществ создает «отдельный правовой порядок, основные положения кото-

²⁶ European Court Review. 1963. 1 at 12; Common Market Law Review. 1963. 105 at 129; Edward D. Lane R. Op. cit. P. 55.

²⁷ Mathijsen P. Op. cit. P. 305.

²⁸ Case 6/64 Costa v. Enel // European Court Review. 1964. 585 at 593.

²⁹ Mathijsen P. Op. cit. P. 305.

рого не относятся ни к международному праву, ни к национальному праву государств — членов данных Сообществ»³⁰.

Устанавливая особый правовой порядок в Европе, учредительные договорные акты как остов не только первичного, но и всего остального европейского права *закладывают одновременно конституционно-правовые основы процесса формирования и развития структурных элементов Европейских сообществ — различных наднациональных институтов*, их властных полномочий, основных целей их создания и стоящих перед ними задач, характера их взаимоотношений между собой и с соответствующими органами образующих Европейские сообщества национальных государств³¹.

Кроме того, в учредительных договорных актах формулируются и закрепляются основные принципы взаимоотношений общеевропейского права (точнее — права Евросоюза, наднационального по своему характеру) с национальным, а также с международным правом, наднационального европейского правопорядка с национальным и международным правопорядками.

Иными словами, несмотря на то что учредительные договорные акты в некоторых случаях лишь весьма условно приравниваются к национальным конституционным актам³², они тем не менее в рамках правовой системы Евросоюза, устанавливая и закрепляя ее основные, фундаментальные положения и характеристики, по своей сути и значению выполняют полноценную конституционную роль.

Выполнению данной миссии вовсе не препятствует то обстоятельство, что, обладая одинаковой юридической силой, каждый учредительный договор — Парижский договор 1951 г. о Европейском объединении угля и стали и два Римских договора 1957 г. о Европейском экономическом сообществе и Евратоме — имеет свою особую сферу приложения, преследует свои строго определенные, конкретные цели и регулирует круг определенных общественных отношений.

В научной и учебной литературе верно подмечается, что договор о Европейском объединении угля и стали (равно как и договор о Евратоме, о чем свидетельствуют уже их названия) были нацелены «на конкретные, узкие сферы интеграции, особый характер которых требовал отдельного урегулирования». В то время как договор о Европейском экономическом сообществе в отличие от них охватывал практически всю сферу экономики и сферу политики³³.

Характеризуя этот Договор и определяя его место и роль в системе первичного права, исследователи не без оснований называют его не толь-

³⁰ Common Market Law Review. 1967. P. 483.

³¹ Polland D., Ross M. European Community Law. L., 1994. P. 168.

³² Европейское право. С. 86.

³³ См.: *Топорнин Б. Н.* Указ. соч. С. 114.

ко самым крупным по объему (свыше 300 статей плюс 2 приложения и 35 протоколов), но и важнейшим по значению источником первичного права Европейского союза в целом³⁴. Этот договор, подчеркивают авторы, является «основным международно-правовым актом в системе европейского права», создающим «уникальный во многих отношениях правовой режим в Европейском регионе»³⁵.

В середине 80-х гг. Европейский суд справедливости, придавая огромное значение рассматриваемому договору, признал его в виде своеобразной «конституционной хартии». В начале 90-х Суд закрепил свою оценку данного договора: он «хотя и заключен в форме международного договора, тем не менее составляет конституционную хартию Сообщества, основанного на господстве права». При этом, констатировал суд, «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»³⁶.

Выделение Договора о Европейском экономическом сообществе среди других учредительных договорных актов по вполне объективным показателям отнюдь не уменьшает роли и значения этих актов, а лишь подчеркивает одну из особенностей первичного права в общей системе европейского права, суть которой состоит в том, что формирующие его учредительные договоры, будучи равными между собой юридически, отнюдь не являются таковыми фактически.

Ведущее положение среди них в этом отношении всегда последовательно занимал и занимает Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (ныне — Европейского сообщества). Правда, после образования Европейского союза 1992 г. в качестве главного учредительного договора в силу его не только экономической, но и социально-политической значимости в юридической литературе наряду с Договором об учреждении ЕС стали выделять также Договор о Европейском союзе (Маастрихтский договор)³⁷. Однако это никак не отразилось на представлении о фактическом статусе Договора о Европейском экономическом сообществе как ведущего учредительного договора.

Рассматривая источники первичного права с разных сторон, нетрудно заметить, что наряду с обладанием высшей юридической силой, конституционным характером по отношению ко всем источникам права Европейского союза и фактически дифференцированным характером по отношению друг к другу, они обладают и другими особенностями.

³⁴ См.: Горниг Г., Витницкая О. Указ. соч. С. 233 (Приложение 31).

³⁵ Freestone D., Davidson J. The institutional Framework of the European Communities. N.Y., 1988. P. 11.

³⁶ Opinion 1/91, First EEA Case (1991) // European Court Review. 1991. 60/79 (цит. по.: Право Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. С. 125).

³⁷ Там же. С. 124—126.

В их числе можно выделить, в частности, такую особенность источников первичного права, как *прямое их действие по отношению к национальному праву и правопорядку*.

Согласно правовой доктрине и заключениям Европейского суда справедливости, целый ряд положений, содержащихся в учредительных договорных актах, имеют прямое действие *как в отношении различных внутригосударственных органов, так и в отношении юридических и физических лиц*. В особенности это касается прав и свобод граждан, а также непосредственно связанных с ними положений договоров, в отношении которых суд неоднократно подчеркивал, что они могут быть реализованы без дополнительного принятия каких-либо других законодательных актов в судебном порядке и что национальные суды обязаны уважительно относиться к общеевропейскому законодательству.

Однако, говоря о прямом действии источников первичного права, следует заметить, что доктрина так называемого «прямого эффекта»³⁸, которой руководствуются судебные органы в процессе применения общеевропейского законодательства, и сложившаяся судебная практика исходят из того, что не все положения учредительных договоров могут непосредственно применяться национальными судами³⁹.

Прямому применению подлежат только те положения учредительных правовых актов, которые: а) отличаются своей «четкостью и конкретностью»; б) имеют «ярко выраженный характер»; в) «не нуждаются для своего применения в каких-либо дополнительных мерах» (актах) со стороны национальных и наднациональных властей; г) не оставляют для национальных, так же как и для наднациональных властей, применяющих те или иные положения учредительных договоров, «каких-либо существенных альтернатив или усмотрений» (discretion)⁴⁰.

Устанавливая подобного рода требования к подлежащим прямому применению положениям учредительных договоров, правовая доктрина «прямого эффекта» и соответствующая судебная практика, с одной стороны, полностью исключают возможность прямого действия таких весьма абстрактных юридических феноменов, как нормы-цели, нормы-общие установки или нормы-задачи, а с другой — признают в качестве подлежащих прямому применению целый ряд содержащихся в учредительных правовых актах статей⁴¹.

Речь идет, в частности, о таких довольно четко сформулированных и не допускающих никаких двусмысленностей в понимании и толковании статьях, как ст. 39 (в первоначальной редакции ст. 48) договора, учреж-

³⁸ *Pescatore P.* The Doctrine of «Direct Effect»: an Infant Disease of Community Law // *European Law Review*. 1983. № 8. P. 153—158.

³⁹ *Mathijsen P.A.* Op. cit. P. 307—308.

⁴⁰ Case 148/78 *Pubblico Ministero V. Ratti* (1979) // *European Common Market Review*. 1979. 1629 at 1651; 1980. 96 at 102.

⁴¹ *Edward D., Lane R.* Op. cit. P. 55.

дающего Европейское сообщество, согласно которой «свободное передвижение трудящихся внутри Сообщества гарантируется» и «предполагает упразднение любой дискриминации по признаку гражданства трудящихся государств-членов в том, что касается найма, вознаграждения и других условий труда и занятости»; ст. 56 (бывшая ст. 73-В), в соответствии с которой «запрещаются все ограничения на движение капитала между государствами-членами и третьими странами, осуществляемые в рамках положений, установленных в настоящей главе», т.е. в гл. 4 договора под названием «Капиталы и платежи»; и др.⁴²

В плане характеристики источников первичного права, кроме отмеченных их особенностей, следует указать также на то, что в отличие от других источников права Евросоюза и прежде всего законодательных актов, развитие которых осуществляется в соответствии с принципом приоритетности более позднего акта по отношению к ранее принятому, эволюция учредительных договоров совершается несколько по иным стандартам. А именно — не путем замены одного устаревшего договорного акта другим обновленным актом, а с помощью внесения в учредительные договоры отвечающих духу времени изменений, поправок и дополнений, а также путем интерпретационной деятельности суда.

Объективности ради следует заметить, что в процессе развития первичного права предпринимались попытки полной замены одного учредительного договора другим, новым договором. Например, в феврале 1984 г. такое предложение (о замене Римского договора новым договором о Европейском союзе) было поддержано даже Европейским парламентом, но оно не получило одобрения со стороны ряда государств—членов Европейского сообщества и, таким образом, не было реализовано⁴³.

Необходимость внесения изменений и дополнений в учредительные договоры, так же как и в любые иные правовые акты, возникает всегда по мере развития общественных отношений и проявлений новых жизненных обстоятельств, требующих соответствующей корректировки⁴⁴. Однако это зачастую происходит далеко не в одинаковых условиях, с проявлением разной степени новизны и радикализма вносимых изменений и дополнений, с соблюдением разных требований к вносимым изменениям и дополнениям, а также соответствующих процедур.

Применительно к учредительным договорным актам правовым основанием для их пересмотра, внесения тех или иных поправок и дополнений служит ст. 48 Договора о Европейском союзе, в соответствии с которой «правительство любого государства-члена или Комиссия могут

⁴² Договор, учреждающий Европейское сообщество. Ст. 39, 56 // Европейское право. С. 570, 577.

⁴³ *Freestone D., Davidson J.* Op. cit. P. 7—8.

⁴⁴ *Petersmann E.* Proposals for a New Constitution for the European Union: Building-Blocks for a Constitutional Theory and Constitutional Law of the EU // *Common Market Law Review*. 1995. Vol. 23 at 1125.

представлять Совету предложения об изменении договоров, на которых основан Союз»⁴⁵. И далее, в процедурном плане: «Если Совет после консультаций с Европейским парламентом и, если это необходимо, Комиссией дает заключение о необходимости созыва конференции представителей правительств государств-членов, то такая конференция созывается председателем Совета с целью определения при общем согласии поправок, которые должны быть сделаны к этим договорам»⁴⁶. Принятые поправки вступают в силу после ратификации всеми государствами-членами «в соответствии с их конституционными процедурами»⁴⁷.

Данный порядок внесения поправок и изменений в учредительные договоры, в котором задействованы практически все законодательные и исполнительные органы Евросоюза, является общепринятым, стандартным.

Однако кроме него существует также упрощенная процедура пересмотра некоторых статей учредительных актов. Имеется в виду, например, такая процедура, при которой допускается возможность внесения изменений в договор лишь по решению Совета без участия в этом процессе других органов Евросоюза и без последующей ратификации внесенных изменений государствами-членами Сообщества. Этот порядок используется, в частности, при решении таких вопросов, которые касаются количественного состава тех или иных наднациональных органов.

Упрощенная процедура внесения изменений в учредительные договоры используется и в некоторых других случаях⁴⁸. Помимо внесения изменений в учредительные договорные акты как способа их совершенствования огромную роль в этом процессе играет Европейский суд справедливости, который обеспечивает, согласно ст. 220 Договора о Европейском сообществе, «применение права Сообщества посредством единообразного толкования и применения настоящего договора».

Наконец, рассматривая источники первичного права, нельзя не обратить внимание на такую особенность, как *все более четко проявляющаяся тенденция к унификации учредительных договорных актов, созданию на их основе единого базового, конституционного документа*.

Разумеется, эта тенденция возникает не сама по себе на пустом месте, а в силу целого ряда объективных и субъективных причин как отражение внутренних, происходящих в рамках Европейских сообществ интеграционных, и внешних, происходящих на мировом уровне глобальных процессов.

Наиболее яркое проявление тенденция к унификации учредительных договоров, «их пересмотру» и «созданию на их основе «единого кодифицированного акта», который бы заменил собой ныне действующие учре-

⁴⁵ Договор о Европейском союзе. Ст. 48 // Европейское право. С. 549.

⁴⁶ Там же. С. 550.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Подробнее об этом см.: Право Европейского союза. С. 126—130.

дительные акты⁴⁹ и к тому же был бы «более простым и более кратким документом»⁵⁰, получила при подготовке и попытках принятия в настоящее время проекта единой Конституции Европейского союза.

Конечно, замечают по этому поводу авторы — сторонники идеи создания общеевропейской федерации, предлагаемый проект конституции — это еще «пока не конституция федерального государства с единым правовым порядком, возникшим на основе общеевропейского и национального права». Представленная общеевропейская конституция — это лишь базовый акт, который «стоит в одном ряду (alongside) с национальными конституциями» государств — членов Евросоюза, являющимися «высшими источниками права в своих национальных правовых порядках»⁵¹.

Однако и в таком варианте обсуждаемая конституция (проект) свидетельствует, по мнению авторов, о развитии учредительного права Европейского союза, как и самого этого квазигосударственного образования, в направлении формирования единого конституционного акта и создания «Соединенных Штатов Европы» — общеевропейской федерации⁵².

Конечно, по поводу перспектив квазигосударственного и государственного развития Евросоюза вопрос остается открытым, но бесспорным является то, что вместе с надгосударственным развитием в современной Европе под влиянием внутренних и внешних факторов набирает силу процесс конституционного развития в направлении унификации учредительных договорных актов как основы первичного права и принятия вместо них аккумулирующего и систематизирующего их основные положения единого конституционного акта.

⁴⁹ *Sieberson St. Op. cit.* P. 994.

⁵⁰ *Petersmann E. Op. cit.*

⁵¹ *Witte B. Community Law and National Constitutional Values // European Legal Cultures / Ed. by V. Gessner, A. Hofland, C. Varga. Sydney, 1996. P. 503.*

⁵² *Sieberson St. Op. cit.* P. 995.

Список литературы

1. Европейское право / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. М., 2004.
2. Право Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2004.
3. *Freestone D., Davidson I. The Institutional Framework of the European Communities. N.Y., 1988.*
4. *Mathijssen P. A Guide to European Community Law. L., 1990.*
5. *Sieberson St. How the New European Union Constitution will allocate Power between the EU and its Member States: a Textual Analysis // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2004. Vol. 37. № 4.*

Поступила в редакцию
04.04.09