**Оглавление**

Введение

Глава I. Теоретические основы источников права Европейского Союза

1. Понятие источника права Европейского Союза.

2. Источники первичного права.

3. Источники вторичного права.

Глава II. Способы изменения источников первичного права ЕС

1. Прямое изменение учредительных документов

2. Изменение толкования норм учредительных договоров

3. Пересмотр системы источников первичного права

Заключение

Список литературы

# Введение

Относительно недавно – в декабре 2009 года, вступил в силу Лиссабонский договор, который ознаменовал собой новый этап европейской интеграции. Он включил в себя многие положения провалившейся Конституции 2004 г. Прежде всего договор упорядочивает внутреннее строение и международные позиции Европейского союза, создавая в нем единое правовое и организационное поле (вместо трех прежних разнохарактерных по своему статусу «колонн» интеграции) и правопорядок и придавая ему международную правосубъектность, которой ЕС раньше не обладал (ст. 47). «Только после Лиссабона, – отмечал в этой связи видный архитектор европейской интеграции Валери Жискар д’Эстен, – Европа начала реально существовать как политическое целое в глазах всего мира»[[1]](#footnote-1). Лиссабонский договор заметно упорядочивает внутренние аспекты европейской интеграции, стимулируя ее развитие не только вширь, но и вглубь. Однако для третьих стран, а, как известно, для России Европейский Союз являются крупнейшим экономическим и политическим партнером, сотрудничество с ЕС в новом режиме усложняется как с правовой, так и с организационной точек зрения, что неизбежно требует тщательного изучения правовой системы Европейского Союза и оперативного владения ею при защите своих интересов. Важным элементом этой системы, ее основой, являются источники права, именно им посвящено данное исследование.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с функционированием правовой системы Европейского Союза. Предметом являются источники права Европейского Союза.

Целями исследования являются, во-первых, определение теоретических основ системы источников права ЕС, во-вторых, определение динамики, то есть механизмов изменения, данной системы.

В соответствии с целями исследования были поставлены следующие конкретные задачи: определить понятие источника права Европейского Союза; исследовать систему источников первичного и вторичного права Союза; определить основные механизмы изменения источников первичного права ЕС, а именно: прямое изменение учредительных договоров, изменение толкования их норм, пересмотр системы источников первичного права.

Эмпирической базой исследования являются Договор о Европейском Союзе, Договор о функционировании Европейского Союза в редакции Договора о реформе (Лиссабонского договора) 2009 г., Договор о Европейском сообществе по атомной энергии; ряд известных решений Суда ЕС: Van Gend en Loos, Costa, ERTA и другие.

Теоретической базой исследования являются труды отечественных исследователей: С. Ю. Кашкина, Л. М. Энтина, академика РАН Топорнина. Из зарубежной литературы я использовал труд известного американского исследователя Т. К. Хартли.

Методологическую основу составляют общенаучные и специальные методы: формально-юридический, который используется для определения понятия источника права, системы источников вторичного права, сравнительно-правовой, используемый для определения юридической сущности источников права ЕС и историко-правовой, так как изучение правовой системы Европейского Союза невозможно без обращения к историческим предпосылкам.

# Глава I. Теоретические основы источников права Европейского Союза

## 

## 1. Понятие источника права Европейского Союза

В юридической науке вопрос понятия «источника права» является достаточно сложным. Возникновение данного вопроса не является для отечественных и зарубежных авторов делом вчерашним, а тем более – сегодняшнего дня. Еще в начале XX в. И.В. Михайловский писал, что термин «источник права» «до сих пор еще понимается различно, и по поводу его ведутся споры». И добавлял, «между тем споры основаны на недоразумении: нет ничего проще устранить эти недоразумения и согласиться на счет общего понимания термина, которым столь часто пользуется наука».[[2]](#footnote-2)

По мнению автора «в сущности почти все ученые» одинаково понимают «источники права» как «факторы, творящие право», а «разногласия начинаются только при решение вопроса, что должно считаться правотворящими факторами».

При этом, продолжал И.В. Михайловский, «одни говорят, что это – объективным условия данной среды, другие, что это высший этический закон, третьи, - что это психические переживания личности, четвертые, что это те формы (обычай, закон и т.д.), в которых облекается высшим внешним авторитетом известное содержание».

Говоря о спорах по поводу понятия источника права, «основанных на недоразумении», И. В, Михайловский полагал, что они неизбежны и к тому же весьма скоро будут успешно решены[[3]](#footnote-3). Однако история распорядилась по иному. Данное понятие не только не было успешно определено в последующем, но и как отмечал С. Ф. Кечехьян попало «в число наиболее неясных в теории права»[[4]](#footnote-4). Это связано, прежде всего, с двумя аспектами.

Во-первых, с неопределенностью вопроса о том, что представляет собой само «право». Так, еще в конце XVIII столетия основоположник немецкой классической философии И. Кант в своей работе «Метафизика нравов» не без оснований констатировал, что такой вопрос может «смутить правоведа – если только он не хочет впасть в тавтологию или вместо общего решения сослаться на то, что утверждали когда-либо законы какой-нибудь страны». И далее: «Что следует по праву, то есть что говорят или говорили законы в том или ином месте, в то или другое время, он (правовед) ещё может указать; но право ли то, чего они требуют, и каков всеобщий критерий на основании которого можно вообще различать правое и не правое (justuin et iniustum), - это остается для него тайной, если он хоть на время не оставляет указанные эмпирические принципы и не ищет источник этих суждений в одном лишь разуме…» [[5]](#footnote-5)

И, во-вторых, это связано с многозначностью и вместе с тем неудачностью термина «источник права». Так, Г. Ф. Шершеневич писал, что «под этим именем» источника понимаются также:

* силы, творящие право. Например, когда говорят, что источником права следует считать волю Бога, волю народа, правосознание, идею справедливости, государственную власть;
* материалы, «положенные в основу того или иного законодательства». Например, когда говорят, что римское право послужило источником для германского гражданского кодекса, труды ученого Потье для французского кодекса Наполеона, Литовский Статут для Уложения Алексея Михайловича;
* исторические памятники, «которые когда-то имели значение действующего права». Например, когда говорят о работе по источникам права, в частности, с Русской правдой, Законами Ману и т.п.;
* средства познания действующего права. Например, когда говорят, что «право можно узнать из закона»[[6]](#footnote-6).

Для определения источника права Европейского Союза, воспользуемся «формально-юридическим» представлением об источнике права. Это «представление об источниках права в отечественной и зарубежной юридической литературе является в настоящее время, пожалуй, наиболее распространенным и наиболее часто употребляемым».[[7]](#footnote-7) При этом источник права понимается не иначе, как «способ выражения (оформления) и закрепления нормы права как идей о должном или допустимом в объективной действительности» или как «то, где содержится норма права, то, откуда юристы-практики черпают знания о нормах позитивного права»[[8]](#footnote-8).

Таким образом, *Источники права Европейского Союза – это внешние формы выражения его правовых норм*. Это, по моему мнению, самое простое, но и самое удобное определение. Следуя нему, нет необходимости включать в предмет моего исследования вопрос о том, откуда исходят правовые нормы Союза, что является «факторами, творящими право» Союза. Этот вопрос, во-первых, сам по себе является чрезвычайно сложным. А, во-вторых, при рассмотрении права Европейского Союза он приобретает определенную специфику, связанную с неопределенностью самой природы права Европейского Союза. Так, известный юрист Б.Н. Топорнин, отмечал, что «Вопрос о том, что представляет собой это право, каково его соотношение, с одной стороны, с национальным, а с другой – с международным правом, до сих пор является предметом оживленных дискуссий, в центре которых находится сам феномен западноевропейской интеграции»[[9]](#footnote-9).

Круг источников права Союза широк по своему объему (десятки тысяч документов) и разнообразен по своему содержанию. Он включает в себя все основные виды документов, характерные 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 признается.

Классификация источников права ЕС связана с определенными трудностями[[10]](#footnote-10):

* своеобразие самого права Союза, поскольку на него оказывают сильное воздействие и международное право, и национальное право, отличающиеся друг от друга, в частности, и по своим источникам;
* необходимость сопоставления правовых актов, имеющих неодинаковое происхождение, отличающихся по характеру действия (прямому или опосредованному), относящиеся к исключительным или конкурирующим полномочиям институтов и других органов Союза;
* с тем, что объединенные в ЕС страны имеют различные правовые системы – большинство из них имеет континентальное право, входящие в Романо-германскую правовую семью, в которой «основным, первостепенным и почти единственным источником права является закон»[[11]](#footnote-11); меньшинство сохраняет систему общего права, принадлежащего англо-американской правовой семье, в системе источников которой «главенствующее положение занимает судебный прецедент – решение высших судов по конкретному делу, которое рассматривается как образец при разрешении аналогичных дел в последующем»[[12]](#footnote-12).

Традиционно в западноевропейской и российской доктрине источники права ЕС классифицируются на источники первичного права и вторичного права, «этой классификации придерживается Суд Европейского Союза»[[13]](#footnote-13) (Следует сказать, что в ЕС существует не один суд, а несколько – это Европейский суд, Суд первой инстанции и специализированные суды, однако они образно объединены в одно понятие – «Суд Европейского Союза»).

К первичному праву относятся учредительные договоры, подобно конституции государства, они образуют ядро правовой системы ЕС, закрепляют статус Союза как политической организации и его отдельных органов.

На основании первичного права органы Союза издают нормативные акты и другие документы, составляющие вместе источники вторичного права, которое называется также правом «производным». 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.

Легко заметить, что данная классификация основывается на юридической силе источников права. Следует сказать, что это не единственная классификация источников, например известный американский юрист Т. К. Хартли классифицирует источники права ЕС по месту их происхождения, то есть акты государств-членов (учредительные договоры, вспомогательные конвенции, акты представителей государств-членов), акты Союза (акты органов ЕС), общие принципы права, договоры с третьими странами. Следуя этой классификации, акты органов ЕС представляют больший интерес, так как они исходят от самого Союза, в отличие от учредительных договоров, которые хоть и обладают большей юридической силой, но исходят от государств-членов[[14]](#footnote-14).

## 

## 2. Источники первичного права

Источниками «первичного права», как видно из названия, должны выступать документы основополагающего, учредительного характера. Учредительным актом государства в юридическом смысле выступает 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.

Следует сказать, что юридическая природа актов первичного права и их соотношение с правом вторичным, определяется в них самих. После того как Маастрихтском договоре 1992 г. были провозглашены принципы и цели Союза на новом этапе интеграции, государства-члены сочли необходимым включить в текст Договора статью, обязывающую институты Союза – Европарламент, Совет, Комиссию и Суд осуществлять свои полномочия на условиях и в целях, предусмотренных в учредительных договорах, а также в соответствии с данным Договором (ст. E). Таким образом, акты институтов Союза «должны приниматься на основе и во исполнение положений, сформулированных в актах первичного права, отвечать критериям «конституционной» законности Союза»[[15]](#footnote-15).

Итак, *учредительные документы* – *это договоры, на основании которых создан и функционирует Европейский Союз[[16]](#footnote-16)*.

К числу учредительных документов относят следующие договоры:

* Договор о Европейском Союзе 1992 г. (Маастрихтский договор);
* Договор о функционировании Европейского Союза 1957 г. (До Лиссабонского договора он назывался «Договор об учреждении Европейского сообщества», который был подписан в 1957 г. в Риме. Отсюда его второе название – Римский договор);
* Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. (Договор о Евратоме).

Все учредительные договоры Союза заключены на «неограниченный срок», то есть являются бессрочными. Единственным договором, имеющим срок, был договор об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 г. (Договор о ЕОУС, Парижский договор). Он был заключен на 50 лет, этот срок истек 23 июля 2002 г. С этого времени, как уже отмечалось, Союз базируется на трех учредительных договорах.

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:

* договоры, содержащие поправки к учредительным документам Европейского Союза: Единый европейский акт, Амстердамский, Ниццкий, Лиссабонский и некоторые другие. Данные соглашения самостоятельного значения не имеют, а действуют через учредительные договоры Союза, в которые они вносят изменения и дополнения;
* протоколы к учредительным документам. В протоколы обычно вносятся специальные и переходные положения, которые признано нецелесообразным включать в основную часть (например, в отдельных протоколах содержатся статуты Суда, Европейского инвестиционного банка, Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка; в 2001 г. вместе с Ниццким договором был подписан протокол, определяющий последствия истечения срока действия Договора о ЕОУС и т.д.) Протоколы выступают в качестве приложения к учредительным договорам, а протоколы к Договору о функционировании ЕС объявлены его «неотъемлемой частью» (ст. 310). Существуют также совместные протоколы, которые прилагаются сразу к нескольким или даже ко всем учредительным документам. Например, подписанный в 1997 г. вместе с Амстердамским договором протокол «О роли национальных парламентов в Европейском Союзе» приложен одновременно к Договору о Европейском Союзе и к двум другим учредительным договорам;
* договоры о присоединении, заключаемые с государствами – кандидатами на вступление в Союз. Положение этих документов, как правило, устанавливает 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. Эти решения принимаются в порядке упрощенной процедуры внесения поправок в учредительные договоры. В этом случае издается специальный нормативный акт, который для вступления в силу подлежит утверждению всеми государствами-членами. Такого рода акты образуют своеобразные дополнения к учредительным документам. Их существует весьма немного. Наиболее известные среди них – Акт о прямых выборах в Ассамблею 1976 г.[[17]](#footnote-17)

Учредительные документы, как и другие источники права Европейского Союза, устанавливают права и обязанности не только субъектов публичной власти, но и частных лиц. На них распространяется принцип прямого действия, 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». Нормы-цели, нормы-задачи некоторые нормы-принципы данному условию не удовлетворяют и, соответственно, прямым действием не наделены»[[18]](#footnote-18).

## 

## 3. Источники вторичного права

Наряду с первичным правом в праве Союза существует вторичное право, которое называется также производным правом. Под ним понимается «совокупность правовых актов, принимаемых институтами и другими органами Союза в соответствии и в рамках своих правотворческих полномочий»[[19]](#footnote-19).

Само слово «вторичный» подчеркивает, что данное право вытекает из первичного права, опирается на него и не может ему противоречить. Объем вторичного права намного больше объема первичного, так как оно является прямым результатом деятельности институтов и органов Союза. Всю совокупность актов вторичного права принято называть «законодательством» Союза, при чем это понятие используется здесь в материальном смысле (разделение на формальный закон и подзаконный акт отсутствует).

Развитие институциональной системы Союза, а также масштабов ее деятельности предопределяет постоянное увеличение объема вторичного права. Правотворческая активность институтов Союза ограничена пределами, определенными их компетенцией, общими условиями учредительных документов и принципами первичного права. Поэтому любой спор относительно юридической силы акта вторичного права предполагает рассмотрение, прежде всего, вопроса о том, как он соответствует первичного праву.

Ст. 249 Договора о функционировании ЕС перечисляет пять типов актов, которые могут (если другие положения предоставляют полномочия) быть приняты Европейским парламентом, действующим совместно с Советом, Советом или Комиссией. Это:

* Регламенты (regulations);
* Директивы (directives);
* Решения (decisions);
* Рекомендации (recommendations);
* Заключения (opinions);

**Регламенты**. Согласно ст. 249 Договора о функционировании ЕС понятие «регламент» определяется следующим образом: «Регламент имеет общее применение. Он обязателен во всех своих составных частях и подлежит прямому применению в каждом государстве-члене».

Из содержания 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, то есть являются источником норм права;
* регламент имеет обязательную силу на территории всех государств-членов Европейского Союза;
* регламент является нормативным актом прямого действия, то есть 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.

Издавая регламент, Союз 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 конкретный сферы общественной жизни

Отсюда в западной доктрине регламент принято рассматривать в качестве инструмента унификации права, то есть введения полностью одинаковых (унифицированных) правил поведения участников общественных отношений в пределах всего Европейского Союза.

Подводя итог сказанному, общее определение регламента как источника вторичного права Европейского Союза можно сформулировать следующим образом:

*«Регламент – это нормативный правовой акт Европейского сообщества, имеющий обязательную силу и прямое действие на его территории»[[20]](#footnote-20).*

**Директивы.** Второй главной формой правотворчества Европейского Союза выступает директива. Посредством директив осуществляется гармонизация (или сближение) национального права, то есть 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 Договора о функционировании ЕС «Директива обязательна для каждого государства-члена, которому она адресована, в отношении ожидаемого результата, но сохраняет за национальными властями свободу выбора форм и методов действий».

Из этого положения, а также из правоприменительной практики вытекают следующие юридические свойства директивы:

* директива, как и регламент, содержит правила общего характера, то есть является нормативным актом.

Этим свойством указанные акты отличаются от решений, которые согласно той же ст. 249 всегда имеют конкретного адресата («Решение обязательно во всех своих частях для тех, кому оно адресовано»);

* 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 Союза.

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 государств должны привести свое национальное право в соответствие с директивой Союза? Как следует из ст. 249, «выбор форм и методов действий» они осуществляют самостоятельно. В зависимости от предмета директивы и особенностей правовой системы конкретного государства-члена, имплементация 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 различных ветвей и уровней власти; общегосударственного парламента, правительства, министерства 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 имплементации конкретной директивы, должны содержать ссылку на нее. Данное предписание вводится для того, чтобы обеспечить толкование правовых актов национальными судами строго в соответствии с директивой, послужившей для них основой.

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 имплементации – период времени, до истечения которого государства-члены обязаны привести свое право в соответствие с директивой.

Этот срок закрепляется указанием на календарную дату и может составлять, в зависимости от предмета директивы, от нескольких месяцев до нескольких лет.

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, то есть признается правонарушением с точки зрения права ЕС, За это правонарушение любое государство может быть привлечено к ответственности Комиссией перед Судом[[21]](#footnote-21).

Итак, по сравнению с регламентом – «законом», «*директива представляет собой нормативный правовой акт, закрепляющий основы законодательства в конкретной сфере общественной жизни»[[22]](#footnote-22).*

Что касается **Решения**, то оно схоже с регламентом в том, что обязательно во всей своей полноте. Оно не связано с достижением определенной цели, что свойственно директиве, но отличается конкретностью и адресатами норм. Это, как правило, индивидуальный акт, адресованный тому или иному лицу или группе лиц. Чтобы четче провести грань между решением, с одной стороны, и регламентом и директивой – с другой, можно сказать, что во внутригосударственном праве решение было бы источником административного права, а регламент и директива входили бы в круг законов. Конкретность и управленческий характер норм, закрепляемых решением, не исключает того, что они могут быть адресованы также и государству-члену. Так поступает нередко Комиссия, когда обнаруживается необходимость в отмене или изменении акта национального законодательства[[23]](#footnote-23).

Особую группу актов Союза образуют **Рекомендации** и **Заключения**. Их объединяет общий признак: отсутствие обязательной силы. Как сказано в статье 155 Договора о функционировании ЕС, Комиссия выносит рекомендации или заключения по вопросам, связанным с настоящим Договором. Делается это в двух случаях: когда Договор прямо предусматривает подобные действия и когда так считает сама Комиссия. О заключениях говорится в статье 118, определяющей задачи Комиссии в сфере социальной политики: «С этой целью Комиссия будет действовать в тесном контакте с государствами-членами путем проведения исследований, выработки заключений и организации консультаций в отношении как проблем, возникающих в национальных рамках, так и проблем, которыми занимаются международные организации». Как видно, для выработки заключений установлено лишь одно предварительное условие – консультации. Особенно важны консультации с Экономическим и социальным комитетом.

Различия между рекомендацией и заключением ни в учредительных договорах, ни в последующих актах первичного права, в том числе в Маастрихтском договоре, не предусматриваются. Наблюдатели стремятся, хотя и без особого успеха, обращаться к анализу практики, отмечая особо, что заключение в большинстве случаев формулируется в ответ на заданный вопрос. Специфика усматривается также в том, что рекомендации являются косвенным средством обеспечения изменений в законодательстве, отличаясь от регламентов только отсутствием юридической силы[[24]](#footnote-24).

Выше были перечислены пять основных актов вторичного права. Их перечень дается в ст. 249 Договора о функционировании ЕС. Как представляется, это положение образует четкую систему, в которой формальные обозначения соответствуют функциональным различиям. Однако указанная система актов не является такой четкой, как может показаться. Определенные трудность возникают из-за того, что «Суд ЕС отметил, что перечень статьи 249 не носит исчерпывающего характера: возможны юридически обязательные акты, которые не относятся ни к одной из перечисленных в Договоре категорий. Акты этой группы, пока не найдено другое название, обычно называются sui generis, акты особого рода»[[25]](#footnote-25). Наличие такой неопределенности в системе актов вторичного права, по моему мнению, вносит нестабильность в работу Союза, поэтому в дальнейшем необходимо исключить возможность использования актов sui generis.

Итак, в первой главе была изложена действующая система источников права ЕС. Данная система не является статичной: источники права постоянно изменяются под влиянием внешних условий. Это изменение позволяет развиваться Европейскому Союзу, приспосабливаться к быстро меняющимся условиям современной действительности. Ясно, что не возникает никаких проблем с изменением источников вторичного права: при устаревании какого-либо акта, необходимо принять новый акт соответствующим институтом Союза. Что касается источников первичного права, то тут возникают некоторые сложности, связанные с «жесткостью» «конституции» ЕС. Существует, по моему мнению, три способа изменения источников первичного права: прямое изменение учредительных договоров, изменение толкования норм учредительных договоров, пересмотр системы учредительных документов. Эти способы будут подробно рассмотрены во второй главе моего исследования.

# Глава II. Способы изменения источников первичного права ЕС

## 

## 1. Прямое изменение учредительных документов

После создания Европейского Союза изменения во все учредительные договоры вносятся на основе единой процедуры, закрепленной непосредственно в Договоре о Европейском Союзе (ст. 48). Эта процедура имеет сходство с порядком изменения «классических» международных договоров, однако имеет свои уникальные особенности.

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

Предложения о пересмотре направляются 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 (то есть отдельные государства-члены не имеют на данном этапе права вето). Он должен запросить консультативное заключение Европарламента и Комиссии (если инициатор пересмотра – национальное правительство).

На третьем этапе происходит 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.

Финальный аккорд работы межправительственной конференции подводят главы государств или правительств стран-участниц, собирающиеся в рамках Европейского совета.

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 Лиссабонского договора, Амстердамского и других.

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.

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 Союз в настоящее время не располагает, однако его позиция имеет очень большое политическое значение.

Процедура пересмотра учредительных договоров завершается вступлением поправок в силу, что может потребовать еще некоторого времени. Например, для Ниццкого договора (ст. 12) 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 договоров, которая принимается для отдельных их статей. Данная процедура имеет две разновидности:

* в первом случае достаточно принятия решения Советом с последующей ратификацией его государствами-членами, то есть 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 Договора о функционировании ЕС (ст. 22);
* во втором случае поправка устанавливается актом Совета без последующей ратификации в государствах. Так изменяются, в частности, статьи Договора о функционировании ЕС, которые фиксируют количественный состав разных органов (количество членов Комиссии, Суда и др.).

Как юридически оформляется пересмотр учредительных документов? Совокупность поправок, вносимых в учредительные договоры, подлежит включению в договор «об изменении и дополнении». Данные документы, как уже отмечалось выше, причисляются к первичному праву Союза, но самостоятельного значения не имеют. Их содержание образуют поправки, которые инкорпорируются в текст договоров о ЕС, Евратоме или о функционировании ЕС[[26]](#footnote-26).

Такова сложная процедура внесения изменений в «конституцию» Европейского Союза. Однако учредительные договоры являются по своему происхождению международно-правовыми, и поэтому по общеприменимой норме международного права они могут изменяться более поздним договором, участниками которого являются те же стороны (без прохождения сложной процедуры).

Такими международно-правовыми договорами являются «вспомогательные конвенции». Если они затрагивают компетенцию Союза или составлены в его контексте, они в некоторых случаях могут рассматриваться как часть права Союза.

Иногда учредительные договоры сами предусматривают заключение вспомогательных конвенций. Например, ст. 136 Договора о функционировании ЕС предусматривает, что для первого пятилетнего периода конкретные условия и процедуры, необходимые для ассоциации между странами и территориями, определяются Исполнительной конвенцией. Эта конвенция, принятая одновременно с Договором о функционировании ЕС и ставшая приложением к нему, явно в период своего действия была частью права Союза.

Однако даже конвенции, которые не указаны учредительными договорами, могут быть частью правовой системы Союза. Хороший пример этого – Конвенция о праве, применимом к контрактным обязательствам, открытая для подписания 19 июня 1980 г. в Риме. Стороны Конвенции описаны как «Высокие Договаривающиеся Стороны Договора, учреждающего Европейское Экономическое сообщество»; цель Конвенции – создание в Союзе унифицированных правил, касающихся права, применяемого к контрактным обязательствам в сфере международного частного права – связана с созданием общего рынка; Комиссия тесно ассоциировалась с работой по ее подготовке, и Суду ЕС предоставлена компетенция толковать ее положения. Если к Союзе присоединяются новые члены, предполагается, что они присоединяются и к Конвенции.

Таким образом, вспомогательные конвенции являются частью правовой системы Союза. Однако какой была бы ситуация при возникновении коллизии правовых норм вспомогательной конвенции и одного из учредительных договоров или принятого на основе такого договора нормативного акта? В некоторых конвенциях это предусмотрено особо. Например, ст. 20 Римской конвенции от 1980 г. предусматривает, что акты Союза, которые «по некоторым вопросам» определяют правила выбора, применимого в отношении контрактных обязательств, имеют большую юридическую силу, чем Конвенция, независимо от того, приняты они после или до того, как Конвенция вступила в силу.

Значит, вспомогательные конвенции обладают меньшей юридической силой, чем учредительные договоры и даже акты институтов Союза. Это, как раз, и является следствием отсутствия сложной процедуры при принятии вспомогательных конвенций.

Данное положение подтверждено Судом ЕС в ходе разбирательства хорошо известного дела Van Gend en Loos, когда было подчеркнуто, что договоры, учреждающие Союз, представляют собой нечто большее, чем просто международные договоры[[27]](#footnote-27). Договоры создали свою собственную правовую систему[[28]](#footnote-28), частью которой становятся конвенции. Таким образом, конвенции занимают по отношению к договорам подчиненное положение: в случае коллизии правовых норм положения договорам имеют большую юридическую силу, чем положения вспомогательной конвенции.

Аналогичный аргумент применим в случае коллизии между вспомогательной конвенцией и актом Союза, таким как регламент или директива. Акты Союза принимаются его институтами в рамках их полномочий, предоставленных учредительными Договорами. Если вспомогательная конвенция не имеет преимущественной юридической силы в отношении учредительных документов, она не может затрагивать предоставленные ими полномочия; соответственно акты, принятые в результате реализации таким полномочий, также не затрагиваются. Из сказанного следует, что даже при отсутствии в конвенции прямо выраженного указания акты Союза имеют преимущественную юридическую силу. [[29]](#footnote-29)

Таким образом, в учредительных договорах установлен специальный порядок их пересмотра, при попытке ухода от этого порядка, например, при принятии «классического» международного договора (вспомогательной конвенции), наступают достаточно серьезные юридические последствия: международные договоры будут обладать меньшей юридической силой, чем учредительные документы и акты институтов Союза.

## 

## 2. Изменение толкования норм учредительных договоров

Как уже указывалось выше, прямое изменение учредительных договоров является достаточно долгим процессом. Такое изменение не может адекватно реагировать на быстро меняющиеся условия современного мира. Поэтому в рамках Европейского Союза существует косвенный способ изменения источников первичного права – это изменение толкования норм учредительных документов. Такое толкование осуществляет Суд ЕС.

На каком основании Суд ЕС обладает правом толковать нормы учредительных договоров, причем толковать расширительно, фактически изменяя эти нормы? Такие действия в общей форме предусмотрены Римским Договором 1957 г.

Вот некоторые примеры того, как составители Договора, видимо, вполне преднамеренно, предусмотрели образ действия Суда ЕС:

* В ст. 164 записано, что «Суд ЕС обеспечивает, чтобы в ходе толкования Договора соблюдалось право». Обращает на себя внимание слово «право». Право как общая субстанция, стоящая если не выше Договора 1957 г., то вне его. Вероятно, имеется в виду свобода Суда ЕС в выборе и применении нужного ему права. Отсюда следует, что при рассмотрении конкретного дела, связанного с толкованием норм то ли самого Договора, то ли принятых органами ЕС в его развитие, Суд ЕС вправе в своем решении сказать о том, что такое-то действие стороны в деле противоречит праву, и достаточно.
* В первом пункте ст. 173 записана фраза: «...нарушение настоящего Договора или любой нормы права, относящейся к его применению»... Опять мы видим упоминание «любой нормы права», и вновь - вне самого Договора. О какой норме идет речь? Определить это может только Суд и никто другой.
* И, наконец, ст. 215 (2) утверждает, что ответственность ЕС основывается на «основных (general) принципах, общих законам государств-членов». Из такой формулировки вытекает много вопросов. И, в частности, что следует понимать под «основными принципами»? Да и что у них общего с законами национальных государств? По сути, Суд ЕС получает карт-бланш для правотворчества. Иными словами, Суд ЕС может вполне законно выйти за рамки учредительных договоров, при одном, конечно, условии - он откровенно их не нарушает[[30]](#footnote-30).

Как видно, Суд ЕС обладает обширными возможностями для изменения первичного права. Однако чтобы действительно убедится в том, что толкования Суда ЕС изменяют нормы учредительных документов, необходимо перейти к некоторым примерам судебной практики.

Дело Commission v. Council[[31]](#footnote-31). При рассмотрении данного дела, касающегося переговоров с целью заключения Европейского дорожно-транспортного соглашения (European Road Transport Agreement (ERTA)), в частности «резолюции» (обращаясь к нейтральной форме) Совета, в которой определялась процедура проведения конференции. Комиссия не согласилась с содержанием этой «резолюции» и обратилась в Суд за решением, соответствует ли процедура переговоров праву Союза. Единственным средством, позволяющим начать действия в Суде, был иск об аннулировании «резолюции».

Суд должен был решить вопрос, может ли «резолюция» быть объектов процедур об аннулирования (annulment proceedings). Если бы Суд отрицательно ответил на этот вопрос, это означало бы, что процедура об аннулировании недопустима, что лишило бы Суд возможности вынести решения по материально-правовым вопросам, касающимся полномочий Союза по заключению международных соглашений. Суд, однако сталкивается с проблемой: если он принимает решение, что «резолюция» которая по форме не соответствовала ни одному юридическому акты из перечисленных в ст. 249 Договора о функционировании ЕС, фактически является регламентом, директивой или решением, он будет обязан аннулировать ее в связи с отсутствием мотивировки, так как существует правило, предусмотренное ст. 190 Договора о функционировании ЕС, что регламенты, директивы и решения должны быть мотивированы.

Суд явно не желал аннулировать «резолюцию», так как это могло означать, что переговоры в рамках Европейского дорожно-транспортного соглашения, которые к моменту вынесения решения уже были завершены, должны начаться заново. Так как Соглашение уже было подписано, по крайней мере некоторыми государствами-членами, такой вывод представлялся крайне нежелательным и мог склонить третьи страны не участвовать в таких переговорах. Принимая это во внимание, Суд ЕС отметил, что перечень ст. 249 Договора о функционировании ЕС, в которой определены акты вторичного права, не носит исчерпывающего характера, и квалифицировал «резолюцию» как юридический акт sui generis[[32]](#footnote-32).

Это явный пример того, как для достижения политических целей Суд ЕС своим толкованием изменил нормы учредительного договора.

Еще одним примером изменения положения статьи 249, являются дела Van Duyn и Marshall. Вопреки буквальному смыслу, указанному в статье, Суд ЕС признал, что, как и регламент, директива может обладать прямым действием.

Такое расширительное толкование было вызвано потребностями повседневной практики, а именно тем, что государства-члены не всегда точно и в срок исполняют положения всех директив. Предположим себе ситуацию, что страна А привела свое законодательство в соответствие с конкретной директивной (положим, связанной с расширением правого 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 ЕС. Но гражданам страны от этого не легче. Они будут 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 Союза. Столкнувшись на практике с подобными случаями, Суд постановил, что директива в этих условиях должна стать источником прямого действия:

«Было бы не совместимым с обязательной силой, которая придает директиве ст. 189, исключать, в принципе, возможность заинтересованных лиц основывать свои требования на установленных в ней обязанностях»[[33]](#footnote-33).

В то же время прямое действие директив, в отличие от регламентов, не является безоговорочным. Необходимо выполнение четырех условий, установленных Судом ЕС[[34]](#footnote-34):

* положения директивы должны быть безусловными и достаточно точными.
* нужно, чтобы истек срок имплементации;
* предполагается, что директива не исполнена в полной мере конкретным государством;
* наконец, наиболее серьезное ограничение, которое установил Суд ЕС в отношении прямого действия директив, заключается в следующем: «Директива не может сама по себе налагать обязанности на индивидов»[[35]](#footnote-35).

Выше были перечислены только несколько примеров из многочисленной судебной практики по данному вопросу. Но даже они показывают, что Суду ЕС принадлежит ведущая роль в процессе изменения источников первичного права ЕС. Перефразируя известное высказывание американского судьи, можно сказать, учредительные договоры – это то, что скажет о них суд. Давая официальное толкование учредительных договоров и выводя из них новые нормы, Суд ЕС развивает первичное право Союза, создает его «живую конституцию»

## 

## 3. Пересмотр системы источников первичного права

На протяжении 50 лет своего существования Европейскому Союзу приходилось отвечать на новые вызовы и угрозы, которые требовали трансформации институциональной и правовой систем. Новые вызовы, совпавшие по времени с глобальным изменением формата (27 стран), требовали иного подхода, способного обеспечить региональную интеграцию качественно нового уровня. Данный подход должен отличаться от того, который был положен в основу более 50 лет назад, когда процесс объединения начали шесть стран. Для эффективного ответа на сформулированные вызовы Европейскому Союзу потребовалась институциональная и правовая трансформация, чтобы Европа могла выступить в роли влиятельной силы, стремящейся, во-первых, направить развитие отношений в мире, таким образом, когда преимущества создаются не только для богатых, но и для самых бедных стран, а во-вторых, ввести глобализацию в рамки этических принципов, то есть подчинить ее целям достижения солидарности и устойчивого развития. Именно поэтому в 2004 г. была принята Конституция Европейского Союза (текс Конституции был официально подписан руководителями всех государств-членов), знаменующая собой качественной новый этап европейской консолидации и создание государства нового типа - «федерации национальных государств»[[36]](#footnote-36).

В предыдущих параграфах были рассмотрены основные способы изменения учредительных договоров. Конституция, как уже отмечалось, является качественно новым подходом к европейской интеграции, поэтому она подвергает пересмотру всю систему учредительных договоров: выступает актом кодификации этой системы, дополняет ее новыми прогрессивными положениями.

Предполагалось это осуществить следующим образом (ст. IV-437):

* действующие в настоящее время учредительные договоры подлежат отмене, за исключением Договора о Евратоме 1957 г. Таким образом, если бы Конституции 2004 г вступила в силу, то официально прекратили бы существование Договор о Европейском Союзе 1992 г. и Договор о функционировании ЕС 1957 г.
* одновременно утратили бы силу все подписанные в прошлом «ревизионные» договоры и акты, то есть документы, направленные на внесение изменений и дополнений в учредительные договоры «старого» Союза.

Перечень «ревизионных» договоров и актов, подлежащих отмене, зафиксирован в специальном Протоколе № 33 к Конституции: «Протокол об актах или договорах, изменивших или дополнивших Договор о Европейском Сообществе и Договор о Европейском Союзе»;

* ранее заключенные договоры о присоединении отменяются. Положения этих документов, сохраняющие свою актуальность, стали частью специальных протоколов к Конституции; было принято решение подготовить два таких протокола.

Первый – Протокол № 8 касается договоров о присоединении тех стран, переходный период для которых уже закончился: «Протокол относительно договоров и актов о присоединении Королевства Дания, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Греческой Республики, Королевства Испания, Португальской Республики, Австрийской Республики, Финляндской Республики и Королевства Швеция».

Данный Протокол касается тех стран, которые присоединились к Сообществам и Союзу до 1995 г. включительно. В нем воспроизводится преимущественно лишь те положения ранее действовавших договоров о присоединении, которые рассчитаны на постоянное применение (например, об информационном обмене в сфере атомной энергетики, об Аландских островах).

Второй – Протокол № 9 заменяет собой Договор и Акт от 16 апреля 2003 г., на основании которых произошло последнее расширение Европейского Союза на восток: «Протокол относительно Договора и Акта о присоединения Чешской Республики, Эстонской Республики, Республики Кипр, Латвийской Республики, Литовской Республики, Венгерской Республики, Республики Мальта, Республики Польша, Республики Словения и Словацкой Республики».

В связи с тем, что вступление в Союз восточноевропейских и средиземноморских государств произошло сравнительно недавно, большинство переходных положений Договора и Акта от 16 апреля 2003 г. еще не утратили своего значения и были сохранены в тексте упомянутого протокола. Из-за этого последний имеет весьма большой объем.

Таким образом, Конституция 2004 г. должна была кодифицировать первичное право «старого» Союза. Ее кодификация является всеобъемлющей, за исключением сферы атомной энергетики, которая по-прежнему подчинялась бы Договору о Евратоме 1957 г. Все остальные учредительные, ревизионные договоры и договоры о присоединении предполагалось отменить, а их уместные положения инкорпорировать в текс Конституции.

Следовательно, система первичного права «нового» Союза стала бы более прозрачной и понятной, чем ныне действующая. Однако со временем она также должна была усложниться. Подобно тому, как это произошло в «старом» Союзе, ее дополнительными элементами могли стать:

* новые «ревизионные» договоры или акты, направленные на пересмотр Конституции для Европы (ст. IV-443 – IV-445). В этой связи необходимо отметить, что в отличие от практики «старого» Союза, полный пересмотр или иные существенные изменения текста Конституции 2004 г. будут нуждаться в созыве нового Конвента, включающего представителей не только государств-членов, но также Европейского парламента и Европейской комиссии;
* договоры о присоединении новых государств-членов (например, Хорватия);
* договоры о выходе из состава Союза действующих государств-членов, возможность заключения которых впервые предусмотрена в тексте Конституции.

Таким образом, Конституция 2004 г. подвергает пересмотру всю систему учредительных документов, однако она также вносит существенные изменения в систему источников вторичного права. Эти изменения связаны со следующими существенными недостатками данной системы:

* система не является единой. Несмотря на то, что в Союзе действует единый «институциональный механизм», европейские институты и органы по-прежнему издают свои акты от своего имени: «регламент ЕС», «регламент Евратома» и т.д.;
* количество видов правовых актов очень велико, а их свойства не всегда определены достаточно четко или дублируют друг друга;
* в существующей системе отсутствует разделение на законодательные и иные, в том числе подзаконные, акты. Это часто создает трудности в определении их юридической силы;
* сложный юридический язык нормативно-правовых актов, наличие множества бланкетных норм, отсылающих к другим актам и т.п. [[37]](#footnote-37)

Преодоление данных недостатков – одно из главных достижений Конституции для Европы. Предложенная ей система правовых актов «нового» Союза является единой, более компактной, понятной и приближенной к государственно-правовым стандартам.

В соответствии со специальной статьей Конституции (ст. I-33 «Правовые акты Союза») для реализации своих полномочий Союз должны были иметь в собственном арсенале шесть видов «правовых инструментов».

Эти «инструменты» (акты), в свою очередь, подразделяются на две категории: законодательные (ст. I-34 «Законодательные акты») и незаконодательные (ст. I-35 «Незаконодательные акты»).

К **законодательным актам** «нового» Союза относятся европейские законы и европейские рамочные законы.

*Европейские законы* – это акты общеобязательного характера и прямого действия; их определение корреспондирует определению регламента ЕС в Договоре о функционировании ЕС 1957 г.

*Европейские рамочные законы*, дефиниция которых воспроизводит определение директивы ЕС, должны были служить основами законодательства, подлежащими трансформации в национальное право государств-членов.

Правом издавать европейские законы и рамочные законы наделены исключительно законодательные институты Союза – Европейский парламент и Совет министров, действующие по общему правилу совместно друг с другом (то есть необходимо одобрение каждого из этих институтов).

Таким образом, выделение категории «законодательные акты» одновременно привело бы к более четкому закреплению принципа разделения властей на европейском уровне.

*К* **незаконодательным актам**«нового» Союза Конституция относит европейские регламенты, европейские решения, рекомендации и заключения.

*Европейские регламенты* – это незаконодательные акты нормативного характера, содержащие общие правила поведения. Они призваны обеспечить претворение в жизнь законно Союза или отдельных положений Конституции (в случаях, прямо предусмотренных в ее тексте).

В частности, европейские регламенты должны были выступать формой реализации нормотворческих полномочий, делегируемых Европейской комиссии со стороны законодательных институтов (Европейского парламента и Совета), и в этом случае могли бы в ограниченных пределах вносить изменения или дополнения в законы и рамочные законы (ст. I-36 «Делегированные европейские регламенты»).

Они также могут служить актами, направленными на исполнение юридически обязательных предписаний Союза (ст. I-37 «Исполнительные акты»).

Поскольку законы «нового» Союза будут выступать в двух формах, различных по порядку своей реализации, Конституция ввела гибкое определение европейского регламента. Оно изложено в виде альтернативы («либо-либо»):

* либо европейский регламент выступает нормативным актом прямого действия (в этом случае он применяется так же, как и европейский закон);
* либо европейский регламент адресуется государствами-членами, которые приводят в соответствии с ним свое внутреннее право, как и в случае издания европейского рамочного закона.

Следовательно, под названием «европейский регламент» на деле скрывается два вида актов, неодинаковых по способы применения. На практике они будут различаться с помощью специальных указаний в тексте конкретных документов.

Если европейский регламент предназначен для непосредственного применения, то подобно нынешним регламентам ЕС, его будет завершать фраза: «Настоящий Европейский регламент является обязательным в полном объеме и подлежит прямому применению во всех государствах-членах».

Следующий вид документов рассматриваемой категории – *европейские решения* – определяются Конституцией как незаконодательные акты, обязательные в полном объеме. В отличие от европейских регламентов, европейские решения служат источником юридически обязательных предписаний Союза, которые не имеют общерегулятивной направленности.

В частности, речь идет об индивидуальных предписаниях (в этом случае в европейском решении должен быть назван конкретный адресат или адресаты), о мерах в сфере внешней политики, а также об организационных, финансовых и оперативных мероприятиях Союза, которые в настоящее время также часто оформляются решениями.

Вместе с европейскими регламентами европейские решения «нового» Союза будут использоваться в качестве его исполнительных актов (ст. I-37), а также служить правовыми инструментами в рамках Европейского сообщества по атомной энергии.

В качестве незаконодательных актов, лишенных юридически обязательной силы, Конституция сохраняет *рекомендации* и *заключения.*

Круг субъектов, уполномоченных издавать незаконодательные акты Союза, является более широким, чем для законов. Таким правом в разном объеме наделены:

* в отношении европейских регламентов – Совет Европейского Союза, Европейская комиссия и Европейский центральный банк;
* в отношении европейских решений – те же институты, плюс Европейский совет;
* в отношении рекомендаций – Совет, Комиссия и Европейский центральный банк;
* в отношении заключений – все институты.[[38]](#footnote-38)

Как уже указывалось выше, текст Конституции был официально подписан руководителями всех государств-членов. Его осталось ратифицировать в соответствии с национальными законодательствами каждой страны, входящей в Союз. Однако в процессе ратификации референдумы во Франции и Голландии в 2005 г. дали отрицательный результат. Это объяснялось слишком быстрым принятие в Союз менее развитых стран Центральной и Восточной Европы, объявлением Турции в качестве кандидата на вступление в ЕС, застоем в экономике, ростом безработицы, непопулярностью правительств этих стран и т.д.

Процесс ратификации был приостановлен и объявлен «период размышления», из которого уже летом 2007 г. благодаря усилиям прежде всего Германии удалось выйти. Изменения, предусмотренные проектом Конституции, были жизненно необходимы для Евросоюза, ее принципиальные положения были согласованы между всеми участниками, а некоторые из них начали реализовываться на практике.

Поэтому, создатели Конституции не стали прибегать к кардинальному пересмотру учредительных договоров, а воспользоваться способом, указанным в первом параграфе исследования. Нормы Конституции с небольшими сокращениями, оговорками и исключениями (по вызывающим наибольшие противоречия и для наиболее проблемных стран) было решено «разбросать» в виде обычных поправок по текстам учредительных договоров «старого» Союза.

Таким образом, Европейский Союз получил жизненно необходимые изменения и продолжит идти дальше в направлении, разработанном в проекте Конституции 2004 г[[39]](#footnote-39).

# Заключение

Итак, на основе проделанной работы можно подвести следующий итог. В соответствии с одной из поставленных целей – определить теоретические основы источников права Европейского Союза, можно сделать следующие выводы;

* Понятие источника права в общей теории государства и права является достаточно сложным. Оно приобретает определенную специфику в силу противоречивой природы правовой системы Европейского Союза;
* В систему источников первичного права входят три учредительных договора, а также некоторые другие акты, являющиеся приложениями к ним. Эти договоры по происхождению являются международно-правовыми, но в силу сложившейся традиции и практики Суда ЕС имеют прямое действие на всей территории Союза, что фактически превращает их в его «конституцию»;
* Акты вторичного права определяются в учредительных документах, и не могут им противоречить. Образно весь этот массив источников называют «законодательством» ЕС, однако этот термин используется в материальном смысле: нет разделения на формальный закон и подзаконный акт. Также периодически появляются специфические акты sui generis, которые вносят нестабильность в, казалось бы, четкую систему источников вторичного права. Это только несколько из множества существенных проблем, связанных с источниками вторичного права. Эти проблемы должны быть разрешены, поэтому изучение системы источников вторичного права представляет, по моему мнению, наибольшую актуальность на данный момент.

В соответствие со второй целью исследования – определить динамику, то есть механизмы изменения системы источников права ЕС, можно сделать следующие выводы:

* С изменением источников вторичного права не возникает никаких проблем, так как достаточно принять более поздний акт соответствующим институтом Союза. Сложности возникают при попытке изменения источников первичного права Союза, то есть учредительных документов. Основными способами их изменения являются: прямое изменение, изменение толкования их норм, пересмотр системы источников первичного права;
* Для прямого изменения учредительных договоров, ими самими определена достаточно сложная и длительная процедура, в чем-то схожая с порядком изменения «классических» международных договоров, но имеющая свои специфические особенности. При попытке преодоления данной процедуры (принятия «классического» международного договора) возникают достаточно серьезные правовые последствия – нормы этого договора будут иметь меньшую юридическую силу, чем учредительные договоры и даже акты вторичного права. В этом очень четко прослеживается стабильность системы источников права ЕС, защита ее от неправомерного вмешательства;
* Процедура прямого изменения норм учредительных договоров является достаточно сложной и долгой, она не способна адекватно реагировать на быстро меняющиеся условия окружающего мира, поэтому в рамках Союза существует косвенный способ изменения учредительных договоров – изменения толкования их норм. Этим толкованием занимается Суд Европейского Союза. В вопросе изменения учредительных договоров ему принадлежит ведущая роль, он создает «живую» «конституцию» Союза. Фактически учредительные договоры – это то, что скажет о них Суд ЕС.
* На некоторых этапах интеграции для внесения изменений в учредительные договоры не хватает перечисленных двух способов. Это происходит на так называемом новом витке интеграции, на новом этапе консолидации стран Европейского Союза. В данных случаях страны-участницы вынуждены пересмотреть всю систему источников первичного права, чтобы подчеркнуть важность происходящих событий. Таким пересмотром должна была стать провалившаяся Конституция ЕС 2004 г. Но, не смотря на этот провал, Европейский Союз с помощью Лиссабонского договора смог видоизменится, смог получить жизненно необходимые преобразования, и предстать перед всем миром как единое политическое целое.

# Список литературы

**I Нормативно-правовые акты**

1. Договор о Европейском Союзе // Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. Кашкин С. Ю. – М. издательство ИНФРА-М, 2008 г.
2. Договор о функционировании Европейского Союза // Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. Кашкин С. Ю. – М. издательство ИНФРА-М, 2008 г.
3. Договор о Европейском сообществе по атомной энергии // Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. Кашкин С. Ю. – М. издательство ИНФРА-М, 2008 г.

**II Судебная практика**

1. НВ Всеобщая транспортная и экспедиторская компания «Van Gend & Loos» против Администрации внутренних доходов Нидерландов. Решение Суда ЕС от 5 февраля 1963г. Дело № 26/62 // Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. Л. М. Энтин. – М, 2001. – С. 1-11
2. Фламинио Коста против Энел. Решение Суда ЕС от 15 июля 1964 г. Дело № 6/64 // Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. Л. М. Энтин. – М, 2001. – С. 11-24
3. Commission v. Council, Case 22/70, [1971] ECR 263 // [www.eur-lex.europa.eu]
4. Van Duyn, Case 41/74, [1974] ECR 1337 // [www.eur-lex.europa.eu]
5. Marshall, Case 152/84, [1986] ECR 723 // [www.eur-lex.europa.eu]

**III Специальная литература**

1. Бернхардт К. Д. Азбука права европейского сообщества: Перевод с англ. Ассоциацией европейских исследователей Институт Европы РАН/ Редкол. Ю. А. Борко. – М. издательство Право, 1997 г. – 452 с.
2. Денисов С. А., Смирнов П. П. Теория государства и права: конспект авторских лекций. Ч. I. – Тюмень, 2000 г. – 279 с.
3. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Л. М. Энтин. – М. издательство НОРМА, 2005 г. – 960 с.
4. Иванов И. Д. Лиссабонский договор и интересы России // Россия в глобальной политике. – 2010 г. – № 1. – С. 134-150
5. Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза // [www.forum.yurclub.ru]
6. Кант И. Метафизика нравов // История политических и правовых учений. Хрестоматия / под редакцией О. Э. Лейста. – М. издательство ГОРОДЕЦ, 2000 г. – 511 с.
7. Кашкин С. Ю. Лиссабонский договор – новый этап развития права Европейского Союза // Государство и право. – 2008. – №9. – С. 59-66
8. Кечехьян С. Ф. О понятии источника права: ученые записки МГУ Выпуск 116. Кн. 2. – М, 1946 г. – 30 с.
9. Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). – М. издательство ИНФРА-М, 2005. – 622 с.
10. Марченко М. Н. Источники права: учебное пособие. – М. ТК Велби, Издательство Проспект, 2005 г. – 760 с.
11. Михайловский И. В. Очерки философии права. Т. 1 – Томск, 1914 г. – 632 с.
12. Мухаев Р. Т. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М. издательство Приор, 2001 г. – 347 с.
13. Мухаева Н. Р. Право Европейского Союза: учебное пособие для студентов вузов. – М. издательство ЮНИТИ-ДАНА, 2006 г. – 159 с.
14. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М. издательство Юристъ, 2002 г. – 925 с.
15. Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. Л. М. Энтин. – М. издательство НОРМА, 2001 г. – 400 с.
16. Топорнин Б. Н**.** Европейское право: Учебник. – М. издательство Юристъ, 1998 г. – 456 с.
17. Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества: Перевод с англ. – М. издательство ЮНИТИ, 1998 г. – 703 с.
18. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: учебное пособие. Т. 2 – М, 1995. – 615 с.

1. Иванов И. Д. Лиссабонский договор и интересы России // Россия в глобальной политике. – 2010. – № 1. – С. 134 [↑](#footnote-ref-1)
2. Михайловский И. В. Очерки философии права. Т. 1 – Томск, 1914. – С. 237 [↑](#footnote-ref-2)
3. СМ: Марченко М. Н. Источники права: учебное пособие. – М, 2005. – С. 44 [↑](#footnote-ref-3)
4. Кечехьян С. Ф. О понятии источника права: ученые записки МГУ Выпуск 116. Кн. 2. – М, 1946. – С. 3 [↑](#footnote-ref-4)
5. Кант И. Метафизика нравов // История политических и правовых учений. Хрестоматия / Под редакцией О. Э. Лейста – М, 2000. – С. 251 [↑](#footnote-ref-5)
6. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: учебное пособие. Т. 2 – М, 1995. – С. 5 [↑](#footnote-ref-6)
7. Марченко М. Н. Источники права: учебное пособие. – М, 2005. – С. 51 [↑](#footnote-ref-7)
8. Денисов С. А., Смирнов П. П. Теория государства и права: конспект авторских лекций. Ч. I. – Тюмень, 2000. – С. 52 [↑](#footnote-ref-8)
9. Топорнин Б. Н**.** Европейское право: Учебник. – М, 1998. – С. 264 [↑](#footnote-ref-9)
10. СМ: Мухаева Н. Р. Право Европейского Союза: учебное пособие для студентов вузов. – М, 2006. – С. 68-69 [↑](#footnote-ref-10)
11. Мухаев Р. Т. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М, 2001. – С. 347 [↑](#footnote-ref-11)
12. Там же С. 349 [↑](#footnote-ref-12)
13. Мухаева Н. Р. Право Европейского Союза: учебное пособие для студентов вузов. – М, 2006. – С. 69 [↑](#footnote-ref-13)
14. СМ: Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества: Перевод с англ.. – М, 1998. – С. 99-101 [↑](#footnote-ref-14)
15. Мухаева Н. Р. Право Европейского Союза: учебное пособие для студентов вузов. – М, 2006. – С. 72 [↑](#footnote-ref-15)
16. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М, 2002. – С. 125 [↑](#footnote-ref-16)
17. СМ: Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтин. – М, 2005. – C. 101-107 [↑](#footnote-ref-17)
18. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М, 2002. – С. 126 [↑](#footnote-ref-18)
19. Бернхардт К. Д. Азбука права европейского сообщества: Перевод с англ. / Ред. кол. Ю. А. Борко. – М, 1997. – С. 51 [↑](#footnote-ref-19)
20. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М, 2002. – С. 133

    В цитате указано Европейское сообщество, которое существовало наряду с Европейским Союзом до вступления в силу Лиссабонского договора. В настоящее время Европейское сообщество объединено с остальными двумя опорами в Европейский Союз, вследствие этого любое упоминание слова Сообщество заменено словом Союз. [↑](#footnote-ref-20)
21. СМ: Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М, 2002. – С. 131-138 [↑](#footnote-ref-21)
22. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М, 2002. – С. 138 [↑](#footnote-ref-22)
23. Топорнин Б. Н**.** Европейское право: Учебник. – М, 1998. – С. 288 [↑](#footnote-ref-23)
24. СМ: Мухаева Н. Р. Право Европейского Союза: учебное пособие для студентов вузов. – М, 2006. – С. 78-79 [↑](#footnote-ref-24)
25. Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества: Перевод с англ.. – М, 1998. – С. 114 [↑](#footnote-ref-25)
26. СМ: Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М, 2002. – С. 126-129 [↑](#footnote-ref-26)
27. СМ: НВ Всеобщая транспортная и экспедиторская компания «Van Gend & Loos» против Администрации внутренних доходов Нидерландов. Решение Суда ЕС от 5 февраля 1963г. Дело № 26/62 // Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. Л. М. Энтин. – М, 2001. – С. 1-11 [↑](#footnote-ref-27)
28. СМ: Фламинио Коста против Энел. Решение Суда ЕС от 15 июля 1964 г. Дело № 6/64 // Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. Л. М. Энтин. – М, 2001. – С. 11-24 [↑](#footnote-ref-28)
29. СМ: Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества: Перевод с англ.. – М, 1998. – С. 106-110 [↑](#footnote-ref-29)
30. СМ: Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза // [www.forum.yurclub.ru] [↑](#footnote-ref-30)
31. Commission v. Council, Case 22/70, [1971] ECR 263 // [www.eur-lex.europa.eu] [↑](#footnote-ref-31)
32. СМ: Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества: Перевод с англ. – М. 1998. – С. 114-115 [↑](#footnote-ref-32)
33. Van Duyn, Case 41/74, [1974] ECR 1337 // [www.eur-lex.europa.eu]

    В цитате указана ст. 189, однако Ниццкий договор изменил нумерацию Договора о функционировании ЕС - теперь это ст. 249. [↑](#footnote-ref-33)
34. Marshall, Case 152/84, [1986] ECR 723 // [www.eur-lex.europa.eu] [↑](#footnote-ref-34)
35. СМ: Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М, 2002. – С. 135-137 [↑](#footnote-ref-35)
36. СМ: Мухаева Н. Р. Право Европейского Союза: учебное пособие для студентов вузов. – М, 2006. – С. 121-120 [↑](#footnote-ref-36)
37. СМ: Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). – М, 2005. – С. 45-47 [↑](#footnote-ref-37)
38. СМ: Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). – М, 2005. – С. 47-48 [↑](#footnote-ref-38)
39. СМ: Кашкин С. Ю. Лиссабонский договор – новый этап развития права Европейского Союза // Государство и право. – 2008. – №9. – С. 59-66 [↑](#footnote-ref-39)