

УДК 342.2

*Д. Я. Гараджаев**кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права
юридического факультета Бакинского государственного университета,
судья Конституционного суда Азербайджанской Республики***К ВОПРОСУ О «КОНСТИТУЦИИ» ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Изучая Лиссабонский договор, И. Пернис издал серию статей, посвященных предыстории, последствиям, современному этапу становления Европейского Союза (далее – ЕС). В частности, он отметил: «Евроинтеграция затрагивает и изменяет и договоры о создании ЕС, которые конституируют ЕС, и национальные конституции. Этот процесс, по моему мнению, революционный, поскольку он идет вразрез с традиционными концепциями о политической организации обществ; рассматриваемый как вызов теориям о государстве и конституциях, а также о конституционализме на разных уровнях управления; многообещающий в связи с формированием на наднациональном уровне такой организации власти, которая направлена на реализацию интересов большинства населения» [1, с. 3].

Все больший интерес ученых к праву ЕС в последнее десятилетие вызван тем, что все большее количество исследователей приходят к заключению о том, что оно является не правовой отраслью, а правовой системой (которая включает в себя правовые отрасли) [2, с. 31]. Следовательно, потенциал права ЕС при использовании компаративного метода значителен. Еще в 1990-х гг. Т. Хартли писал о конституционном праве ЕС и об административном праве ЕС. С точки зрения науки конституционного права вопрос о наличии либо отсутствии у ЕС конституции является дискуссионным и представляет существенный интерес.

Следует отметить, что уже с момента своего создания объединение, ныне известное как Европейский Союз, привлекало внимание ученых и политиков, в первую очередь своей уникальной правовой природой. До настоящего времени исследователи спорят о том, является ли Европейский Союз межправительственной организацией (ведь он создавался именно в таком качестве). Н.Т. Эбралидзе отмечает: «Учёные, начиная уже с 1970 гг., пришли к выводу, что ЕС – это не особое неизвестное юриспруденции образование, а международная организация» [3, с. 3–4]. А.О. Четвериков поясняет, что наибольшей популярностью пользуется концепция «наднациональной (или надгосударственной) организации», вошедшая в научный оборот еще в конце XIX в., то есть задолго до создания ЕС [4, с. 47]. Однако с 1970-х гг. Европейский Союз прошел значительный путь развития, и его эволюция не могла не сказаться на его правовой природе.

В литературе отсутствует единство мнений по этому поводу, в связи с чем выбранная тема исследования представляется актуальной. Актуальность повышается вследствие того, что лишь немногие специалисты в сфере конституционного права исследовали эту проблему [5].

Цель статьи – выявить правильность применения понятия «конституция» по отношению к Европейскому Союзу. Решение этого вопроса во многом зависит как от определения статуса ЕС, так и от особенностей системы права ЕС.

Многие исследователи в отношении ЕС отмечают «переход от статуса межгосударственного образования к единому гомогенному образованию, близкому по свойствам к государству (федерации или конфедерации)» [3, с. 25]. В связи с этим возникает возможность вести речь о «Конституции ЕС», а также интересна проблема корректности обсуждения «конституционного» развития ЕС в рамках конституционного, а не международного, права.

Р.Ю. Зеленов резюмировал: «Вопрос о правосубъектности и правовой природе ЕС, остающийся одним из центральных в современной международно-правовой науке, напрямую связан с развитием институциональной структуры Европейского Союза в целом и соответствующим правовым положением отдельных его органов. Краткий обзор содержания институциональной структуры ЕС ясно показывает, что она отличается от организационной структуры типичных, традиционных или классических международных межправительственных организаций, к которым обычно относят ООН и ее специализированные учреждения. Она больше напоминает структуру внутригосударственного механизма» [6, с. 15].

Следует отметить, что вопрос правовой природы Европейского Союза не имеет отношения к конституционно-правовой проблематике и выходит за пределы конституционно-правового исследования. Поэтому, обобщив имеющиеся в литературе по вопросам международного и европейского права мнения по этому поводу, в дальнейшем будем использовать наиболее убедительную, с нашей точки зрения, позицию А.О. Четверикова. Во-первых, ученый считает, что «объявление Союза (Европейского Союза. – Д. Г.) уникальной организацией, имеющей «особую природу», без всяческих попыток сравнить его с другими политическими образованиями фактически не объяс-

няет, а лишь искусственно снимает проблему, не давая никакой новой и полезной информации» [4, с. 42]; во-вторых, он подытоживает, что «Европейский Союз (еще) не обладает чертами правовой структуры государства в обычном смысле слова» [4, с. 50]. На наш взгляд, вести речь о федерализме по отношению к ЕС на современном этапе слишком преждевременно.

Перейдем к анализу правовой системы ЕС. Д.Ю. Матвеев справедливо отмечает: «На самых ранних стадиях это право представляло собой совокупность норм межгосударственных договоров регионального характера и формировалось на основе права международных организаций <...> ситуация заметно изменилась и явно выходит за рамки международного права» [7, с. 17]. В связи с этим в настоящее время ученые обосновали различия между международным и европейским правом. Так, К.Ю. Голуб пишет о том, что отличия европейского права как от международного права (по субъектному составу, по объекту регулирования), так и от национальных правовых систем (по источникам права, методам правового регулирования) вынуждают признать оригинальность первого и охарактеризовать его как интеграционное право [8, с. 38]. Это свидетельствует о том, что международное и европейское право имеют не только различия, но и сходные черты. Также это подтверждает справедливость приведенных выше заключений о правовой природе ЕС.

В.И. Муравьев классифицирует источники права ЕС на основные (Договор о Европейском Союзе, международные соглашения, заключенные в ходе имплементации положений учредительных документов, ценности, международные обычаи, акты институтов Европейского Союза обязательного характера, принципы права, решения органов сотрудничества обязательного характера) и дополнительные (акты институтов Европейского Союза рекомендательного характера, рекомендательные акты органов сотрудничества, созданных в рамках международных договоров между ЕС и третьими странами, решения Суда ЕС, доктрина) [2, с. 56–57]. Он не говорит о «конституционных» актах либо о «Конституции ЕС».

Более традиционной является классификация источников права ЕС на первичные и другие. В этом отношении в литературе существуют различные мнения, в которых пока не наблюдается единства.

В частности, источниками первичного права ЕС считаются учредительные договоры ЕС, договоры о присоединении государств-членов к ЕС, то есть по своей юридической природе источники первичного права ЕС представлены нормативными договорами международного (межгосударственного) характера. В частности, это Амстердамский, Ниццкий, Лиссабонский и другие договоры. В

отношении этой группы источников К.Ю. Голуб отмечает: «Акты первичного права обладают высшей юридической силой в правовой системе ЕС и составляют ядро его юридической организации, подобно конституции суверенного государства (выделено нами – Д.Г.)» [8, с. 38]. Достаточно редко встречаются альтернативные мнения о структуре источников первичного права ЕС, например, Е.Ф. Довгань относит к ним не только учредительные акты, но и принципы права ЕС [9].

Анализируя первичное право ЕС, ученые достаточно часто проводят аналогии между ним и конституционным правом, высказывая мысль, что в нормативном измерении конституционным правом выступает так называемое первичное право ЕС [2, с. 31]. Однако вряд ли такую идею можно признать убедительной, ведь традиционно отрасли отличаются друг от друга в первую очередь предметом правового регулирования и используемыми методами правового регулирования. Что же касается набора источников, то он не относится к квалификационным признакам, на основании которых выделяют отрасли права, если речь идет о романо-германской правовой семье.

Итак, само название «первичное право» предполагает наличие как минимум еще права «вторичного». И действительно, наличие актов вторичного права в системе права ЕС исследователями не оспаривается. Однако ряд ученых ограничиваются выделением лишь актов первичного и вторичного права, а некоторые ведут речь о третичном праве и/или об иных источниках права ЕС.

Д.С. Тихоновецкий справедливо утверждает, что вторичное право представляет собой результат нормотворчества институтов Европейского Союза, и именно его называют *acquis communautaire* [10, с. 26]. Вторичное право, по мнению А.З. Расмазиной, является «подзаконным» по своей сути [11]. А.Л. Шевцов высказывается в похожем ключе, отмечая: «Правовой основой системы источников вторичного права являются учредительные Договоры ЕС, устанавливающие правило, в соответствии с которым некоторые цели Европейского Союза могут быть достигнуты исключительно путем принятия его институтами нормативных актов. Из данного положения вытекает вывод о производном характере источников вторичного права Европейского Союза по отношению к первичному праву. Их правовая природа определяется договорным характером делегированной компетенции ЕС, составляющей сущность его системы права» [12, с. 161].

Однако, не отрицая производный характер этих источников права, и именно поэтому используя для ее наименования прилагательное «вторичные» (иногда – «секундарные»), исследователи относят к этой группе различные виды источников.

В частности, Я.П. Андриенко считает, что в целом европейское право можно разделить на первичное, или «конституционное», к которому относятся учредительные акты по созданию и функционированию ЕС, и вторичное, или производное, право – акты, издаваемые на основе и для развития учредительных актов (такие как регламенты, директивы, решения, а также прецеденты, создаваемые Судом ЕС) [13, с. 86].

Л.М. Энтин пишет о наличии не только первичного и вторичного, но и третичного права ЕС. К группе источников вторичного права он относит нормы, имеющие своим источником, как правило, нормативно-правовые акты, изданные институтами ЕС. Третичное же право он называет «дополнительным правом», причисляя к этой группе юридические нормы, источником которых не являются ни учредительные договоры, ни нормативно-правовые акты, предусмотренные ст. 249 Договора, учреждающего Европейское Сообщество [14, с. 96]. Ученый конкретизирует, что это прежде всего внутренние акты ЕС и различного рода институциональные соглашения, дополняющие и разъясняющие нормы первичного и вторичного права [15].

Н.Т. Эбралидзе к секундарной группе источников права ЕС относит акты, издаваемые Комиссией, Советом и Европарламентом, также упоминая о том, что «третья значительная часть источников – это решения Люксембургского суда» [3, с. 40].

Е.Ф. Довгань к вторичному праву ЕС относит регламенты, директивы, решения, рекомендации и заключения, а также совместные действия и общие позиции, рамочные решения, а к третичному праву – решения Суда ЕС [9].

Р.А. Петров, кроме учредительных договоров, в качестве источников права ЕС выделяют вторичное законодательство (регламенты, директивы, рекомендации и выводы, международные (дополнительные) договоры с международными организациями и другими странами, решения, выводы Суда ЕС, а также общие принципы, разработанные Судом ЕС) [16, с. 21]. При этом следует отметить, что Суд ЕС ведет речь о принципах, «выводя» их из содержания актов первичного права. Произвольное провозглашение принципов права ЕС Судом ЕС, конечно же, не практикуется. Поэтому с выводами Р.А. Петрова можно согласиться лишь отчасти.

Аналогичное мнение высказывают и другие исследователи. В частности, Д.С. Тихоновецкий размышляет по этому поводу так: «Возникает вопрос о том, оправдано ли выделять общие принципы права в качестве отдельного источника права, тем более что некоторые из них закреплены в судебных решениях или учредительных актах» [10, с. 22]. Также ученый высказывает оригиналь-

ную точку зрения относительно третичного права, утверждая, что оно представляет собой комплекс юридических норм, которые в принципе можно рассматривать как источники европейского права, но которые в то же время имеют преимущественно политический характер, лишены контроля со стороны Суда ЕС [10, с. 27]. Аналогичных позиций придерживаются некоторые другие исследователи [17].

Таким образом, исходя из современных взглядов на правовую природу Европейского Союза и систему источников права Европейского Союза, очевидным является тот факт, что использование понятия «Конституция ЕС» можно рассматривать как допустимое лишь по отношению к документам, в совокупности составляющим первичное право ЕС. Поэтому на современном этапе можно вести речь лишь о консолидированной «Конституции ЕС», включающей в свой состав первичные правовые акты ЕС. В настоящее время в ЕС не существует единого акта с названием «Конституция». В связи с этим в тексте статьи понятие «конституция» по отношению к Европейскому Союзу (в авторском изложении) употребляется исключительно в кавычках.

Перспективы дальнейших исследований в этом направлении состоят в более глубоком изучении мнений по этому вопросу исследователей из научно-исследовательских центров, расположенных на территории ЕС.

Литература

1. Pernice I. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action / I. Pernice [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JSP_Week_1/Pernice-lecture%20Lisbon.pdf.
2. Право Европейского Союза : [підручник] / за ред. В.І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
3. Эбралидзе Н.Т. Методы правотворчества в ЕС : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Н.Т. Эбралидзе. – Казань, 2004. – 173 с.
4. Четвериков А.О. Основные органы Европейского Союза: конституционно-правовой аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А.О. Четвериков. – М., 1999. – 209 с.
5. Конституционное право зарубежных стран : [учебник] / под ред. А.Р. Крусян, Д.Я. Гараджаева, Н.В. Мишиной. – Х. : Право, 2015. – 848 с.
6. Зеленов Р.Ю. Правовые основы процесса принятия решений в системе институтов Европейского Союза : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Р.Ю. Зеленов. – М., 2005. – 25 с.
7. Матвеев Д.Ю. Европейские правовые стандарты в правовой системе Российской Федерации: конституционно-правовой анализ : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Д.Ю. Матвеев. – М., 2003. – 167 с.
8. Голуб К.Ю. Решение суда европейских сообществ как источник права ЕС : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / К.Ю. Голуб. – Саратов, 2009. – 212 с.
9. Довгань Е.Ф. К вопросу о статусе источников права Европейского Союза / Е.Ф. Довгань // Журнал меж-

дународного права и международных отношений. – 2010. – № 1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://evolutio.info/content/view/1661/232/>.

10. Тихоновецкий Д.С. Судебная практика как источник Европейского права : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Д.С. Тихоновецкий. – М., 2004. – 152 с.

11. Рассмазина А.З. Источники права Европейского Союза : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / А.З. Рассмазина. – М., 2005. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.news/pravo-evropeyskoe/istochniki-prava-evropeyskogo-soyuza.html>.

12. Шевцов А.Л. Система источников в развитии права Европейского Союза: теоретико-правовое исследование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / А.Л. Шевцов. – Орел, 2007. – 192 с.

13. Андриенко Я.П. Роль суда ЕС в формировании Европейского правового пространства : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Я.П. Андриенко. – М., 2004. – 182 с.

14. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека : [учебник для вузов] / отв. ред. Л.М. Энтин. – М. : Норма, 2005. – 960 с.

15. Энтин Л.М. Актуальные проблемы европейского права / Л.М. Энтин, М.Л. Энтин, С.А. Трыкалова, И.В. Орина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://books.google.com.ua/books>.

16. Право Европейского Союза : [підручник] / за ред. О.К. Вишнякова. – О. : Фенікс, 2013. – 883 с.

17. Мішина Н.В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : [монографія] / Н.В. Мішина. – О. : Друкарський дім, 2009. – 298 с.

Аннотация

Гараджаев Д. Я. К вопросу о «Конституции» Европейского Союза. – Статья.

В статье, исходя из современных взглядов на правовую природу Европейского Союза и систему источников права Европейского Союза, сформулировано, что использование понятия «Конституция Европейского Союза» можно рассматривать как допустимое лишь по отношению к документам, в совокупности составляю-

щим первичное право Европейского Союза. Таким образом, на современном этапе можно вести речь лишь о консолидированной «Конституции Европейского Союза», включающей в свой состав первичные правовые акты Европейского Союза.

Ключевые слова: конституция, конституционный акт, консолидированная конституция, Европейский Союз, право Европейского Союза, конституционное право Европейского Союза.

Анотація

Гараджаєв Д. Я. До питання про «Конституцію» Європейського Союзу. – Стаття.

У статті з огляду на сучасні погляди на правову природу Європейського Союзу та систему джерел права Європейського Союзу сформульовано, що використання поняття «Конституція Європейського Союзу» можна розглядати як допустиме лише щодо документів, які в сукупності становлять первинне право Європейського Союзу. Таким чином, на сучасному етапі можна вести мову лише про консолідовану «Конституцію Європейського Союзу», що включає до свого складу первинні правові акти Європейського Союзу.

Ключові слова: конституція, конституційний акт, консолідована конституція, Європейський Союз, право Європейського Союзу, конституційне право Європейського Союзу.

Summary

Garadjaev D. Ya. On the issue of “Constitution” of the European Union. – Article.

The article, based on the current views on the legal nature of the European Union and the sources of law system of the European Union, stated that a use of the term “Constitution of European Union” can be regarded as admissible only in relation to the documents, in aggregate make up the primary law of the European Union. Thus, at the present stage we can speak only of a consolidated “Constitution of European Union”, which includes in its membership the primary legal acts of the European Union.

Key words: constitution, constitutional act, consolidated constitution, European Union, European Union law, constitutional law of the European Union.