



Научная статья

УДК 340.12

<https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-7-188-193>

EDN: <https://elibrary.ru/sjubmy>

NION: 2003-0059-7/23-919

MOSURED: 77/27-003-2023-07-118

Характеристика регулирующей роли государства в формировании правопорядка (на примере Европейского Союза)

Кирилл Андреевич Раков

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, Москва, Россия, rakoffkirill@yandex.ru

Аннотация. Рассматривается проблематика государственного (политического) участия в формировании правопорядка. На примере европейского надгосударственного объединения (Европейский Союз) анализируются тенденции влияния государства на правопорядок на уровне трех его оснований: формально-юридическом, целерациональном и идейно-ценностном. Сформулированы выводы, характеризующие неоднозначность результатов политического влияния на правовой порядок в государстве, ярко выраженную в политико-правовой практике Евросоюза и его государств. Цель — исследовать тенденции в практике государственного участия в формировании правопорядка. Применены элементы формально-юридической, исторической, сравнительно-правовой, системной методологий. Основой для исследования содержательных оснований европейского правопорядка послужил социоаксиологический подход к праву. Делается вывод о том, что тенденция к политизации правовой сферы обнаруживается сегодня как на наднациональном, так и на национальном уровнях. Автор считает, что указанные тенденции ведут к утрате значительной части национального суверенитета государствами-членами ЕС, что вряд ли может положительно сказаться на развитии политического процесса в европейском регионе. Результаты исследования вносят некоторый вклад в такие области теоретико-правовой науки как теория правового порядка, правовая аксиология, теория суверенитета.

Ключевые слова: правопорядок, нормативный строй права, законность, Европейский Союз, правовые стратегии, правовые ценности, государство, надгосударственное объединение, регулирование

Для цитирования: Раков К. А. Характеристика регулирующей роли государства в формировании правопорядка (на примере Европейского Союза) // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 7. С. 188–193. <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-7-188-193>. EDN: SJUBMY.

Original article

Characteristics of the regulatory role of the state in the formation of the rule of law (using the example of the European Union)

Kirill A. Rakov

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Moscow, Russia, rakoffkirill@yandex.ru

Abstract. The problems of state (political) participation in the formation of the rule of law are considered. Using the example of the European supranational association (the European Union), the trends of the state's influence on the rule of law are analyzed at the level of its three foundations: formal-legal, purposeful and ideological-value. The conclusions characterizing the ambiguity of the results of political influence on the legal order in the state, which is clearly expressed in the political and legal practice of the European Union and its states, are formulated. Goal — to investigate trends in the practice of state participation in the formation of law and order. Elements of formal legal, historical, comparative legal, and systemic methodologies are applied. The socio-axiological approach to law served as the basis for the study of the substantive foundations of the European legal order. It is concluded that the trend towards politicization of the legal sphere is found today both at the supranational and national levels. The author believes that these trends lead to the loss of a significant part of national sovereignty by the EU member states, which is unlikely to have a positive impact on the development of the political process in the European region. The results of the study make some contribution to such areas of legal theory as the theory of legal order, legal axiology, and the theory of sovereignty.

Keywords: law and order, normative structure of law, legality, European Union, legal strategies, legal values, state, supranational association, regulation

For citation: Rakov K. A. Characteristics of the regulatory role of the state in the formation of the rule of law (using the example of the European Union). Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023;(7):188–193. (In Russ.). <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-7-188-193>. EDN: SJUBMY.

© Раков К. А., 2023



Введение

Современные вызовы требуют самого внимательного, ответственного и творческого подхода к вопросам обеспечения и укрепления правопорядка современного демократического общества. В этом смысле Европейский Союз, как интеграционное объединение, выступает сегодня наряду с крупными национальными державами одним из крупных «игроков» на международной арене, принимающих непосредственное участие в формировании современного миропорядка. И в этих условиях, безусловно, мы можем наблюдать вполне закономерный процесс политического влияния наднациональных институтов на правовую практику регулирования общественных отношений. Как зорко подмечает О. Н. Барабанов, мировая политика обнаруживает тенденцию к «империализации», универсализации и идеологической унификации еще с древних, «довестфальских» времен [2, с. 315].

Нормативный строй права и законность

Проводя анализ государственного участия в формировании европейского правопорядка, следует исследовать сам нормативный строй права данного надгосударственного объединения. Указанное основание правопорядка для права ЕС носит специфический характер. Во-первых, это обусловлено дихотомией национальных правовых систем стран – членов ЕС и наднационального законодательства ЕС. Во-вторых, структурой самого права ЕС, состоящего из законодательства трех уровней (так называемые акты первичного, вторичного и третичного права). Таким образом, мы наблюдаем дополнительно усложненную иерархичность нормативного строя европейского права.

Правовые нормы, закрепленные в учредительных договорах, образуют конститутивную основу — фундаментальную базу ЕС. Они в своей совокупности получили наименование *первичного права*. Нормы первичного права образуют первооснову правовой системы ЕС. К категории первичных правовых актов примыкает и Европейской конвенции по правам человека. Учредительные акты определяют основные параметры европейского интеграционного права, его особенности, условия формирования и порядок применения. С точки зрения содержательного критерия, нормы первичного права вполне соотносимы с национальными конституционно-пра-

вовыми установлениями. Их появление в значительной мере сравнимо с проекцией правомочий учредительной власти, принимающей и изменяющей основной закон. Носителями такой учредительной власти выступают в данном случае суверенные государства, образующие интеграционные образования. Наконец, существующее сходство подтверждается и совпадающими параметрами формально-правового порядка. Нормы первичного права обладают верховенством по отношению к нормам вторичного и в значительной мере третичного права. Для их изменения и пересмотра установлены особо сложные процедуры. Главная из них предусматривает проведение соответствующей межправительственной конференции для внесения изменений и требует единой ратификации актов, вносящих изменения, государствами-членами. Материальные и процессуальные особенности этих актов дали основание как доктрине, так и Суду ЕС квалифицировать учредительные договоры в качестве конституционной хартии, сравнимой с основным законом государства. На базе правовых установлений первичного права формируются и вводятся в действие нормы вторичного права. Вторичное право образуют те правовые нормы, которые издаются в качестве юридически обязательных предписаний институтами Союза и которые регулируют в рамках юрисдикции Союза отношения между субъектами права ЕС. Издаваемые институтами Союза, они обязательны как для частных лиц (физических и юридических), так и для государств-членов и институтов ЕС. Нормы вторичного права ЕС, выработанные на основе первичного, создаются автономно и принимаются институтами Союза. Они действуют и применяются в рамках ЕС в соответствии с его целями и принципами и в пределах его компетенции. Именно нормы вторичного права обеспечивают реальное функционирование интеграционных образований и их институтов, достижение целей и решение задач, стоящих перед ними. Иначе говоря, вторичное право — это продукт жизнедеятельности самих Сообществ и Союза, результат правотворчества их институтов, созданных на основе учредительных договоров. Вторичное право включает основной массив норм европейского права. Главные отличительные особенности их правового режима, следующие: верховенство по отношению к национальным правовым установлениям, прямое действие, интегрированность в национальное право



и обеспеченность юрисдикционной защитой. Третичное (или дополнительное) право (иногда используют термин «комплементарное») включает правовые нормы, источником которых являются акты иные, нежели учредительные договоры или акты, издаваемые институтами ЕС. К категории норм, дополняющих право ЕС в широком смысле слова, относят соглашения между институтами, внутренние регламенты институтов, правовые акты, не подпадающие под категорию, определенную в ст. 288 Договора о функционировании Европейского Союза (указания, инструкции, заявления, коммюнике, декларации и т. п.) [6, с. 82–86].

Таким образом, следует обобщить ключевые характеристики нормативного строя европейского права.

Во-первых. Практически все государства-члены Европейского Союза являются представителями романо-германской правовой семьи (за исключением Ирландии, в которой тоже применение прецедентного права стремительно сокращается). В этой связи роль нормативного строя права, интерпретируемого как совокупность нормативных правовых актов, предельно велика.

Во-вторых. Нормативный строй европейского права более сложно системно организован по сравнению с нормативным строем обычных современных национальных государств. Его отраслевая дифференциация и иерархичность определяются двумя уровнями правового регулирования (национальный и наднациональный) и тремя уровнями организации правовой системы Союза.

В-третьих. Нормативный строй права ЕС является сегодня одним из наиболее сложных и развитых среди существующих наднациональных правовых систем (все они, кроме права ЕС, по сути и не являются собой полноценные правовые системы, а представляют собой разной степени организованности совокупность нормативных правовых актов). Из этого можно заключить, что европейский правовой порядок с точки зрения его главного формального основания достаточно неплохо обеспечен такими формальными характеристиками как надежность, предсказуемость, устойчивость.

Институты, органы и учреждения ЕС дублируют функции национальных органов, осуществляющих правовое принуждение в рамках государств-членов. Интересным является то, что объектом принудитель-

ного воздействия в данном случае выступают уже сами государства-члены, имеющие обязанности перед Союзом, другими государствами-членами, а также гражданами и юридическими лицами.

Таким образом, европейскую законность следует определить как многокомпонентную характеристику европейского правового порядка, отражающую степень исполняемости в европейском обществе как национальных, так и наднациональных нормативных предписаний. Европейская законность характеризуется обеспеченностью высокой дисциплиной социальных акторов, а также отлаженным механизмом правового принуждения как на государственном, так и на межгосударственном и надгосударственном уровнях.

Правовые стратегии и правовая идеология как содержательные основания правового порядка

Переходя от формальных к содержательным основаниям европейского правового порядка, имеет смысл сказать несколько слов о правовых стратегиях Евросоюза. Учитывая тесную взаимосвязь большинства социальных процессов и явлений, представляется непродуктивным и опасным несогласованное правовое планирование, исходящее из нескольких центров в рамках единого социального и правового пространств [8, с. 83]. Это особенно актуально, когда речь идет о европейском правовом порядке минимум по двум причинам.

Во-первых, как уже было сказано ранее, дихотомия национальных и наднациональных интересов проецируется на все сферы жизни европейского общества, не является исключением и организация его правовой жизни — правовой порядок.

Во-вторых, важной характеристикой европейского общества как значимой части общества западного типа является высокая развитость институтов гражданского общества. Высокая степень самоорганизации граждан с одной стороны упрощает задачу государства по формированию и укреплению надлежащего правового порядка, но с другой стороны, напротив, создает дополнительные трудности, связанные с противоречиями между частным и публичным национальным интересом, который в свою очередь имеет свои расхождения с интересом наднациональным.

Следует выяснить какие правовые стратегии сегодня выступают элементами правовой политики ЕС:

1) ликвидация Сообществ и формирование единой правовой системы. ЕС замещает собой и насле-



дует Европейскому Сообществу, приобретая тем самым статус юридического лица и международную правосубъектность;

2) вводится ряд новых установлений, в частности относящихся к программе демократизации ЕС;

3) претерпевает трансформацию институциональная система, увеличивается число институтов, подвергается пересмотру структура многих из них. Вводятся новые процедуры принятия решений.

Говоря об идеологии Европейского Союза и государств-членов ЕС, следует затронуть одну принципиальную проблему, порожденную идеей деидеологизации, которая по-прежнему популярна в юридической науке. Данная установка сама по себе идеологична, при этом она получила отражение в ряде конституций государств-членов Европейского Союза и Конституции РФ. В связи с этим следует согласиться, что «осуществляемая государством идеологическая деятельность не противоречит тем статьям конституционных актов различных стран, которые провозглашают идеологическое многообразие или, подобно ст. 13 Конституции Российской Федерации, гласят, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной [1]. Исходящие от действительно демократического государства идеологемы не авторитарны и тем более не репрессивны. Претендуя на универсальность, они вполне толерантны в отношении иных существующих в данном социокультурном и геополитическом пространстве ценностных систем» [9, с. 121]. Можно констатировать, что любая форма человеческого общежития подразумевает идеологию как консолидирующую идейно ценностную основу своего существования. Имеется своя идеология и у Европейского Союза.

Сегодня, говоря о правовой идеологии ЕС, следует, прежде всего, обратить внимание на ее содержание — идеологическое выражение наднациональных «общеевропейских» ценностей, идей, принципов и установок, которые содержатся как в учредительных договорах ЕС, так и в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и в Хартии основных прав Европейского Союза [10; 12–14]. К таким ценностям-идеям относятся, в частности, ценность (идея) демократии, ценность (идея) свободы рыночных отношений, ценность (идея) прав и свобод человека, ценность (идея) верховенства права (закона), ценность (идея) правового государства, ценность

(идея) гражданского общества. Вместе с тем, очевидно, что эти ценности идеи в системе идеологии Евросоюза не возникли из ниоткуда, а явились результатом сложных социально-политических процессов в Европе [4, с. 484–550]. Бытует мнение, что правовая идеология Европейского Союза, выражающая «общеевропейские ценности», теснейшим образом связана с идеологией европейских государств, и даже предположить то, что она является определенной основой для европейской идеологической интеграции [3; 5]. На самом деле, подразумеваемые ценности являются составной частью идеологии лишь государств «ядра ЕС» и вряд ли отражают ценностный уклад народов южной и тем более восточной Европы, а значит зачастую навязываются искусственно и принудительно.

Говорить о ценностно-идейно компоненте европейского правопорядка тем более актуально, что он буквально находит свое отражение в нормативном строе права ЕС, а именно в акте первичного права — одном из главных учредительных договоров — Договоре о ЕС (ДЕС).

Идеологический компонент содержится в Преамбуле, ст. 1, а ст. 2 вообще посвящена ценностям ЕС. Ст. 4, 5 посвящены принципам ЕС, которые по сути также являются выражением идеологии ЕС.

Особого внимания заслуживает идея единства. Она предполагает ощущение населением Европейского Союза своего единства, т. е. общих исторических корней, общей системы ценностей, общей культуры. Эта идея особо выражена в содержании идеологии многонациональных политических образований. В содержание правовой идеологии ЕС входит и идея гражданского общества. Она отражена во многих документах и в научной литературе. Рассматриваемая идея тесно связана с идеей правового государства. Идея правового государства также представляет собой важный элемент системы правовой идеологии Евросоюза. Идея гуманизма находит выражение в современной европейской идеологии — в идее естественных и неотчуждаемых прав и свобод человека. В содержании идеологии ЕС следует выделить и идею социального государства [7, с. 326].

Верховенство закона и политическое участие

Одной из важнейших гарантий формирования и функционирования должного правопорядка (и в Европе, в частности) является реализация одного из фун-



даментальных общеправовых принципов — принципа верховенства закона. Для европейского региона это наиболее актуально ввиду давно сложившихся (главным образом в западной Европе) традиций правового государства.

Специальный «Евробарометр о верховенстве закона» (апрель 2019 г.) показал подавляющую поддержку этой ценности гражданами ЕС. Около 94 % считают независимость судей существенной, в отличие от всего лишь 4 % респондентов, которые считают это несущественным. Аналогичным образом, 94 % граждан считают важным, чтобы решения суда соблюдались, а 91 % признают необходимость судебного контроля за деятельностью государственных органов. Кроме того, 89 % считают необходимым независимую проверку конституционным судом конституционности законов, принятых законодательным органом [11].

Таким образом, следует заключить, что обзор многочисленной судебной практики демонстрирует очевидную тенденцию политико-юрисдикционного давления наднациональных институтов ЕС на национальные органы государственной власти стран-членов ЕС. Результатом этого давления является однозначная интерпретация принципа верховенства закона как принципа верховенства юридического права ЕС над национальным законодательством, что бесспорно политизирует указанный общий принцип права, превращая его в идеологический инструмент политического укрепления надгосударственной власти в европейском регионе.

Исследуя проблему политического участия государства в формировании, регулировании и укреплении правопорядка, невозможно обойти стороной сформировавшуюся в научных кругах концепцию «регулирующего государства».

Таким образом, следует отметить общую высокую роль политических практик регулирования различных сфер общественного порядка в изучаемом регионе. Очевидно, сегодня, в эпоху полномасштабного доминирования капиталистических отношений (и в Европе, бесспорно) политические регулятивные инструменты зачастую неотличимы от экономических, или, по крайней мере, обусловлены складывающейся экономической (рыночной) конъюнктурой. Вместе с тем, практически в каждой сфере государство (надгосударственное образование) участвует в регулировании общественных отношений. Если ис-

следование политических механизмов реализации принципа верховенства закона в Европе продемонстрировало политизацию правовой сферы на надгосударственном уровне, то анализ реализации концепции регулирующего государства подтвердил актуальность указанного процесса и на макроуровне — на уровне национальных европейских государств.

Заключение

Говоря о политических аспектах формирования и развития европейского правопорядка стоит резюмировать, что на протяжении последних лет мы наблюдаем нарастающую тенденцию политизации правовой сферы в европейском регионе. Данная тенденция обнаруживается как на наднациональном, так и на национальном уровнях, подтверждением чему является обширная политико-юрисдикционная (в частности судебная) практика по наиболее острым социально-экономическим вопросам, складывающаяся не в пользу государств-членов ЕС. Кроме того, на макроуровне (на уровне европейских государств) мы можем наблюдать развитие концепции так называемого регулирующего государства, по сути представляющее собой внутригосударственный процесс политизации всех сфер общественной жизни.

Представляется, что указанные тенденции ведут к утрате значительной части национального суверенитета государствами-членами ЕС, что вряд ли может положительно сказаться на развитии политического процесса в европейском регионе.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок) // Российская газета. 1993. 25 дек.
2. Барабанов О.Н. История мировой политики: эпоха Древнего мира: учеб. пособие. М. : МГИМО (У) МИД России, 2007.
3. Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М. : Норма, 1998.
4. Бриггс Э., Клэвин П. Европа нового и новейшего времени. С 1989 года и до наших дней. М., 2006.
5. Гизо Ф. История цивилизации в Европе. М. : Территория будущего, 2007.
6. Европейское право. Право Европейского Союза и Евразийского экономического союза: учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин, М. Л. Эн-



тин. 4-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2018.

7. Клименко А. И. Правовая идеология современного политически организованного общества: монография. М. : Норма : Инфра-М, 2019.

8. Раков К. А. Современный правопорядок: формальные и содержательные основания. М. : Проспект, 2023.

9. Сальников В. П., Степашин С. В., Хабибулин А. Г. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ. СПб. : Университет, 2001.

10. Хохлов И. И. Наднациональность в политике Европейского Союза. М. : Международные отношения, 2007.

11. Официальный сайт Евросоюза. «Евробарометр»-2019 // URL://<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2235>.

12. Barnes I., Barnes P. M. The Enlarged European Union. N. Y., 1997.

13. Craig P., De Burca G. EU Law. 4th ed. Oxford, 2008.

14. Janis M., Kay R., Bradley A. European Human Rights Law. Text and Materials. 2nd ed. N. Y., 2000.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) (as amended) // Rossiyskaya Gazeta. 1993 December 25.

2. Barabanov O. N. The History of world politics: the Age of the Ancient World: Textbook. М. : MGIMO (U) Ministry of Foreign Affairs of Russia, 2007.

3. Berman G. J. The Western tradition of law: the epoch of formation. М. : Norm, 1998.

4. Briggs E., Clavin P. Europe of modern and modern times. From 1989 to the present day. М., 2006.

5. Guizot F. The history of civilization in Europe. М. : Territory of the Future, 2007.

6. European law. The law of the European Union and the Eurasian Economic Union: textbook / author. Col. and ed. L. M. Entin, M. L. Entin. 4th ed., revision. and add. М. : Norm : Infra-M, 2018.

7. Klimenko A. I. The legal ideology of a modern politically organized society: monograph. М. : Norm : Infra-M, 2019.

8. Rakov K. A. Modern law and order: formal and substantive grounds. М. : Prospekt, 2023.

9. Salnikov V. P., Stepashin S. V., Khabibulin A. G. Statehood as a phenomenon and object of typology: theoretical and methodological analysis. SPb. : University, 2001.

10. Khokhlov I. I. Supranationality in the politics of the European Union. М. : International Relations, 2007.

11. The official website of the European Union. Eurobarometer-2019 // URL://<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2235>.

12. Barnes I., Barnes P. M. The Enlarged European Union. N. Y., 1997.

13. Craig P., De Burca G. EU Law. 4th ed. Oxford, 2008.

14. Janis M., Kay R., Bradley A. European Human Rights Law. Text and Materials. 2nd ed. N. Y., 2000.

Информация об авторе

К. А. Раков — старший преподаватель кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук.

Information about the author

K. A. Rakov — Senior Lecturer of the Department of Theory of State and Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Candidate of Legal Sciences.

Статья поступила в редакцию 13.11.2023; одобрена после рецензирования 28.11.2023; принята к публикации 13.12.2023.

The article was submitted 13.11.2023; approved after reviewing 28.11.2023; accepted for publication 13.12.2023.