

РОЛЬ РЕШЕНИЙ СУДА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ФОРМУЛИРОВАНИИ ПРИНЦИПОВ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Е. В. Бабкина

Анализируется влияние правоприменительной практики Суда Европейского союза на определение функциональных принципов права ЕС: принципа приоритета и принципа прямого действия. Рассматриваются наиболее значимые прецеденты, раскрывается их роль в закреплении принципов в учредительных документах Европейского союза.

The article deals with the study of the European Court of Justice case law impact on definition of the functional principles of the European Union law: the principle of priority and principle of direct action (effect). The most significant precedents are covered; their role in formation and stipulation of the principles in the basic instruments of the European Union is analyzed.

Ключевые слова: Европейский союз; европейское право; принцип приоритета (верховенства); принцип прямого действия; принципы права.

Keywords: the European Union; the European law; principle of priority (supremacy); principle of direct action (effect); principles of law.

Право Европейского союза – феномен современности, представляющий собой результат тесной европейской интеграции в различных областях деятельности, уникальный наднациональный правопорядок. Исследование нормотворческой и правоприменительной практики ЕС может оказать неопределимую роль в углублении интеграции в рамках международных организаций и интеграционных объединений с участием Республики Беларусь. Как известно, основу правовой системы составляют базовые принципы, которые являются отправной точкой в ее развитии. Цель данной работы – выявление закономерности влияния правоприменительной практики Суда Европейского союза на формулирование принципов права в учредительных документах ЕС и формулирование предложений по использованию опыта ЕС в международных организациях и интеграционных объединениях, участницей которых является Республика Беларусь. Данная проблематика не исследовалась непосредственно в доктрине, но затрагивалась в комплексного характера работах, посвященных Европейскому союзу, в частности в трудах С. Ю. Кашкина [2], Б. Н. Топорнина [5], Л. М. Энтина [7] и других.

Как известно, принципы права – исходные или ведущие положения, основные идеи формулирования, развития и функционирования норм права. Принципы права обладают высшей императивностью и универсальностью [3, с. 76]. Принципы права – те базовые положения права, которые, безусловно, формируют категорию «публичный порядок». На формулирование принципов права Европейского союза оказали определенное влияние основополагающие принципы международного права и права национальных систем государств-участников, однако специфику системы принципов права ЕС определяют в большей степени самобытность и автономность уникального интеграционного объединения, не являющегося ни федерацией, ни конфедерацией, ни классической международной организацией.

Принципы права обладают следующими важными характеристиками, отражающими их сущность:

- 1) аксиоматичность (безусловность верховенства норм-принципов над другими правовыми нормами);
- 2) императивность (обязательная отмена нормативного правового акта в случае его противоречия принципам права);
- 3) универсальность (распространение на все отрасли и институты европейского права);
- 4) системность;
- 5) нормативность (закрепление в определенной норме права).

Отсутствие четкости и определенности является причиной различий в доктринальных подходах к выделению и классификации принципов права ЕС. Так, одни авторы делят принципы европейского права на общие и специальные (иногда используется терминология «принципы общего и специального характера»), другие – на общие и функциональные. Существует и классификация принципов на четыре группы в зависимости от значения и сферы действия: принципы приоритета и прямого действия права ЕС (определяют соотношение права ЕС и права государств-членов); общие принципы права (действуют во всех сферах компетенции ЕС); специальные принципы (характерны для отдельных отраслей европейского права); принципы деятельности ЕС, определяющие порядок реализации Союзом своей компетенции. Не вдаваясь в оценку той или иной классификации, мы будем исходить из деления принципов на четыре группы.

Идея **верховенства права** ЕС вытекает из общепризнанного принципа *pacta sunt servanda*, но имеет отличия: она устанавливается не национальным правом, а самим интеграционным объединением. В то же время во всех случаях этот принцип имеет конституционную основу: это может быть общая норма Конституции о верховенстве международных договоров или специальная – о принадлежности государства к европейскому образованию; либо же такой вывод может следовать из толкования Конституции, что говорит о специфичности права ЕС, сочетании в нем как классических черт международного права, так и определенных особенностей [11].

Международное публичное, международное частное и европейское право

Право Европейского союза автономно по отношению к международному праву, что неоднократно подчеркивалось в практике Суда Европейского союза. Так, в решении по делам № С-6/90 и С-9/90 *Francovich and Bonifaci v. Italy* устанавливается: «Договор о ЕЭС создал собственный правовой порядок, интегрированный в правовые системы государств-членов и обязательный для их судов, субъектами которого являются не только государства-члены, но также их граждане» [13]. Аналогичное мнение высказывается и национальными высшими органами конституционного контроля. К примеру, решением Конституционного совета Франции № 2004-505 подтверждается признание Конституцией Франции «существования правового порядка ЕС, интегрированного во внутренний правовой порядок и отличного от международного правового порядка». Данный вывод подтвержден решением Конституционного совета Франции № 2007-560 DC по вопросу конституционности Лиссабонского договора [1, с. 144].

Принцип приоритета и прямого действия права ЕС относят к функциональным или квалификационным принципам права. Их особенностью является прецедентный характер. Сегодня не подвергается сомнению утверждение о том, что принципы права могут быть сформулированы в законе в самом общем виде либо выводятся из его содержания путем толкования [4, с. 149–150].

Сложность однозначного ответа на соотношение и соподчиненность двух систем права – ЕС и национальных правовых систем – заключается в квалификации первичных источников права ЕС (учредительных договоров) в качестве международных договоров. Дело в том, что не все государства придерживаются монистической теории международного права (прямое действие норм международного права). Согласно дуалистической теории международного права, которая действует в Великобритании, Ирландии, Дании, Италии и других государствах, нормы международного договора не обладают прямым действием и становятся источником права только после их трансформации посредством имплементации в национальные правовые системы. Таким образом, наделение учредительных договоров ЕС международной конвенциональной природой дает государствам право самостоятельно определять их роль и место в национальных правовых системах. Попытки государств в лице высших судебных органов признавать себя компетентными решать вопрос о соотношении источников национального и европейского права на первом этапе существования Союза порождали серьезные вопросы для реальной интеграции.

Согласно **принципу приоритета (верховенства)** право Евросоюза как уникальной международной организации с наднациональными полномочиями имеет большую юридическую силу, нежели национальное право государств-членов. Только такой подход способен служить достижению главных целей ЕС, о которых речь шла выше, в первую очередь защита ценностей ЕС и обеспечение благополучия и благосостояния народов ЕС.

Принцип приоритета не был закреплен в позитивном праве Союза учредительными договора-

ми, он установлен и получил развитие в решениях Суда Европейского союза, впервые сформулирован в знаменитом деле *Costa v. ENEL* от 15 июля 1964 г. [12]. Суть дела состояла в следующем. В 1962 г. в результате национализации итальянским правительством энергетической отрасли держателям акций частных компаний в указанной сфере был нанесен ущерб. Впоследствии один из держателей акций гражданин Италии Фламино Коста отказался оплачивать счета за электроэнергию, рассматривая свои действия как своеобразную компенсацию за убытки. При рассмотрении дела в миланском суде Коста аргументировал свою позицию противоречием норм акта о национализации положениям учредительных договоров. Несмотря на требование правительства Италии рассматривать спор в национальном суде, основываясь на национальном праве, суд направил преюдициальный запрос в Суд Европейского союза (который в то время назывался «Суд Европейских сообществ»). В своем решении Суд ЕС указал на то, что «сами государства – участники ЕС, учредив на неопределенное время Сообщество, располагающее собственной организационной структурой, право- и дееспособностью, правом самостоятельно выступать в международных отношениях, ограничили свои суверенные права в определенных сферах и создали систему права, обязательную для применения как самими государствами, так и их юридическими и физическими лицами» [10, р. 277–278]. Два главных постулата принципа верховенства права ЕС были сформулированы Судом ЕС в названном решении. Во-первых, признавалось, что государства сообща и недвусмысленно передали часть своих суверенных прав учрежденному Сообществу и не вправе совершить обратное путем последующих односторонних действий, идущих вразрез с установленным в рамках ЕС правовым порядком. Во-вторых, устанавливалось, что право ЕС, закрепленное в автономных источниках права, принятых на основе учредительных договоров, не может вследствие своей особой природы быть оспорено каким-либо внутренним правовым актом без того, чтобы не ликвидировать статус права Сообщества и не поставить под сомнение правовую основу самого Сообщества.

В дальнейшей практике Суда ЕС данные положения были конкретизированы. Так, в решении по делу № 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* Суд ЕС высказался относительно формы национальных правовых актов, приоритет над которыми имеет европейское право, и обозначил приоритет права Сообщества даже над нормами конституций: «...действительность того или иного акта Сообщества не может быть затронута, а его эффективное применение на территории государства – участника ЕС не может быть поставлено под угрозу в результате заявления о том, что данный акт противоречит основополагающим правам и свободам, закрепленным в национальной конституции, или идет вразрез с принципами внутригосударственного устройства» [10, р. 279–280].

В хрестоматийном решении по делу № 92/78 *Simmenthal* Суд ЕС определил правило действия права ЕС во времени и отметил, что национальные

суды обязаны обеспечить на территории каждого государства-участника эффективное применение имеющих прямое действие норм права ЕС, а также противодействовать применению каких-либо противоречащих ему норм внутреннего законодательства, даже если последние приняты хронологически позднее. В случае противоречия норм национального права актам ЕС национальные правовые акты являются недействительными с момента принятия [10, р. 524–525]. В решении по делу № C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internationale de Alimentation SA* Судом ЕС была обозначена обязанность национальных судов в процессе применения и толкования национального права не допускать конфликта с правом ЕС [8, р. 213–214]. Доводы, положенные в основу решения *Simmenthal*, получили дальнейшее развитие в решении по делу *Factortame* (1990), где суд обязал национальные суды в целях обеспечения эффективности европейского права применять национальные механизмы даже в том случае, если они не существовали ранее.

Несмотря на повышенное внимание Суда ЕС и включение его в Договор об учреждении Конституции для Европы 2004 года, предложение о закреплении принципа верховенства в первичном праве не нашло отражения в тексте Лиссабонского договора. Вместе с тем наблюдаются определенные подвижки в деле нормативного закрепления принципа верховенства. В частности, Декларация № 17, являющаяся приложением к Лиссабонскому договору, устанавливает: «Конференция напоминает, что согласно неизменной практике Суда ЕС учредительные договоры и право ЕС, принятое Союзом на базе договоров, обладают верховенством по отношению к праву государств-членов в соответствии с условиями, определенными данной судебной практикой». Декларация не интегрирована в текст договоров, как предлагалось в проекте Конституции для Европы, не обладает императивной силой, однако сам факт фиксации указанных положений в приложениях к учредительным договорам свидетельствует о твердом намерении государств-членов следовать принципу приоритета европейского права.

Данный вывод поддерживается и в решениях служб институтов ЕС. Декларация дополнена Заключением Юридической службы Совета от 22 июня 2007 г. (документ 11197/07): «Практика Суда ЕС свидетельствует об основополагающем характере принципа верховенства этого права. По мнению Суда, упомянутый принцип неразрывно связан с особой природой Европейского союза. На момент вынесения первого решения в рамках устойчивой судебной практики (решение от 15 июля 1964 г. по делу 6/64 *Costa v. ENEL*) данный принцип не упоминался учредительными договорами. Аналогичная ситуация сохраняется и в настоящее время. Тот факт, что указанный принцип текстуально не будет включен в будущий договор, не внесет никаких изменений ни в существование упомянутого принципа, ни в действующую правоприменительную практику Суда» [1, с. 666–667].

Нельзя сказать, что идея верховенства komunitarного права не без препятствия была встречена национальными правоприменителями. Особо остро

конфликт европейского и конституционного права обозначился в таких странах, как Германия, Италия, Польша.

В этих государствах получила развитие «доктрина контрлимитов», согласно которой конституционные суды обязаны проверять: 1) непротиворечие норм права ЕС фундаментальным конституционным правам и 2) соблюдение принципа *ultra vires* (соблюдение компетенции). Квинтэссенция названной доктрины сформулирована Федеральным Конституционным Судом Германии в решении от 29 мая 1974 г. по делу *Solange I*: «...до тех пор, пока недостаточный уровень защиты будет сохраняться, Федеральный Конституционный Суд оставляет за собой право осуществлять контроль над нормами европейского права, которые могут нарушить фундаментальные права, гарантированные Конституцией» [8].

Реакцией на такой подход стала политика Суда ЕС планомерного и поступательного закрепления принципа права ЕС в своих решениях при соблюдении гибкого подхода и восполнения Судом ЕС пробельности европейского права о защите основных прав (использование концепции общих конституционных традиций государств-членов, а также применение международных договоров, не являющихся источниками европейского права).

Суд ЕС в решениях начала XX в. сформулировал концепцию национальной конституционной идентичности: в решении по делу *Schmidberger* 2003 года на усмотрение государства отдается соотношение таких прав и свобод, как конституционное право на манифестации и свобода движения товаров в праве ЕС, в решении по делу *Omega* 2004 года – конституционное право на достоинство личности и свобода оказания услуг в европейском праве.

Гибкость Суда ЕС в данном вопросе привела к смягчению подхода национальных судов, и уже в решении от 22 октября 1986 г. по делу *Solange II* Федеральный Конституционный Суд ФРГ обозначает отказ от конституционного контроля актов ЕС, аргументируя это тем, что уровень защиты основных прав в ЕС соответствует национальным стандартам ФРГ [9].

Однако точка в дискуссии Суда ЕС и национальных судов не поставлена. О продолжении диспута свидетельствуют решения по делам *Honnywell* и *Fransson*.

Принцип прямого действия находится в тесной связи с принципом приоритета права ЕС и заключается, во-первых, в отсутствии необходимости трансформации источников европейского права в национальное право, т. е. совершения государствами внутригосударственных процедур для вступления в силу источников европейского права. Неприменение обязательных норм права ЕС или их неполное или ошибочное применение квалифицируется как нарушение действующего права и влечет за собой ответственность. Во-вторых, принцип прямого действия означает возможность непосредственного (прямого) применения источников европейского права к правоотношениям с участием физических и юридических лиц государств – участников ЕС. Прямое действие имеет место как в горизонтальных

отношениях — отношениях между однопорядковыми субъектами права (юридическое лицо — юридическое лицо), так и в вертикальных отношениях — отношениях между разноуровневыми субъектами права (орган государственной власти — юридическое лицо).

В отличие от принципа верховенства права принцип прямого действия обладает ограниченным характером, поскольку применим в отношении определенных источников европейского права. Так, нормы учредительных договоров, непосредственно закрепляющие права и обязанности государств и их субъектов, имеют прямое действие (к ним относятся, в частности, нормы о запрещении количественных ограничений в сфере свободного передвижения лиц, услуг и капиталов, таможенных пошлин, правил конкуренции и др.). Примером такого рода норм выступают, например, положения статьи 34 Договора о функционировании Европейского союза [1, с. 211–390]: «Между государствами-членами запрещаются количественные ограничения на импорт, а также любые равнозначные меры». С другой стороны, норма статьи 7 того же Договора — «Союз заботится о согласованности между различными направлениями своей политики и деятельности с учетом всей совокупности своих целей и в соответствии с принципом наделения компетенцией» — непосредственным действием не обладает. Как уже отмечалось выше, к такого рода нормам относятся нормы-принципы, нормы, формулирующие ценности, цели и задачи Европейского союза.

В соответствии с частью 2 статьи 288 Договора о функционировании Европейского союза «регламент является обязательным в полном объеме и подлежит прямому применению во всех государствах-членах».

Иная ситуация сложилась с другим источником вторичного права — директивой. Согласно части 3 статьи 288 Договора о функционировании Европейского союза «директива имеет обязательную силу для каждого государства-члена, которому она адресована, в отношении результата, которого требуется достичь, но оставляет в компетенции национальных инстанций выбор формы и способов достижения». Таким образом, по общему правилу нормы директивы подлежат трансформации в национальное право в сроки, определенные в ней для различных государств-членов. Формы и способы трансформации государства определяют самостоятельно в соответствии с национальным конституционным правом и сложившейся законодательской практикой. Государства должны обеспечить соблюдение на их территории норм директивы, имплементированных в национальное право. В случае несоблюдения государством срока на имплементацию нормы директивы приобретают вертикальное прямое действие.

Равно как и принцип приоритета, принцип прямого действия имеет прецедентную природу. Отправной точкой в его закреплении послужило хрестоматийное дело 26/62 *Van Gend en Loos*. Суть дела состояла в следующем. Голландская компания *Van Gend en Loos*, импортер химической продукции в Нидерланды, обратилась в национальный суд с ис-

ком к голландским таможенным службам по причине увеличения размеров импортных таможенных пошлин, что, по мнению компании, явилось нарушением статьи 12 Договора о создании ЕЭС, которая устанавливала запрет для государств-членов в одностороннем порядке вводить новые, а также увеличивать размеры существующих таможенных платежей. Суд Нидерландов поставил перед Судом ЕС преюдициальный вопрос: обладает ли статья 12 Договора о создании ЕЭС прямым действием на территории государства-участника и могут ли физические или юридические лица этого государства в обоснование своих требований ссылаться на нарушение государством данной нормы? В решении по делу Суд ЕС постановил, что «...Сообщество сформировало новую разновидность правопорядка в международном праве... субъектами которого являются не только государства-члены, но также и частные лица. В силу этого, независимо от законодательства стран-участниц, право Европейских сообществ может предусматривать для индивидов определенные права и налагать на них определенные обязанности». По мнению Суда, все нормы учредительных договоров Европейских сообществ, выраженные в безусловной форме, обладают такими качествами, как действительность, самостоятельность, юридическая целостность, и могут непосредственно применяться в отношении физических и юридических лиц государств-участников, не требуя особой процедуры имплементации. Кроме того, в решении сформулирован весьма важный постулат о том, что прямой эффект имеют не только нормы учредительных договоров, удовлетворяющие вышеуказанным критериям, но и нормы других источников европейского права, которые в соответствии с учредительными договорами наделяют определенными правами и обязанностями физические и юридические лица [10, р. 276–277].

В дальнейшем (решение № 9/70 *Franz Grad v. Finanzamt Traunstein*) была сформулирована концепция самостоятельности: возможность прямого действия не только норм регламентов, что четко и ясно отражено в учредительных договорах, но и директив и решений институтов ЕС, если они налагают конкретные права и обязанности на тех, кому адресованы, и характеризуются таким признаком, как определенность [10, р. 192–193]. В решении по делу № 39/72 *Commission v. Italy* Суд указал, что изменение природы европейских регламентов в национальных актах рассматривается как нарушение права ЕС [10, р. 190–191]. Вместе с тем в решении по делу № 50/76 *Amsterdam Bulb BV v. Productschap voor Siergewassen* Судом наряду с подтверждением факта прямого действия регламента и необходимости единообразного применения его норм всеми государствами — участниками ЕС была установлена возможность для государств определять санкции и конкретизировать положения, не установленные нормами самого регламента [10, р. 191–192].

Суд ЕС обозначил свою позицию и относительно прямого действия директивы в отсутствие имплементации государством ее норм в национальное право. В решении № 91/92 от 14 июля 1994 г. по

делу *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*. Суд должен был дать ответ на поставленный в преюдициальном порядке вопрос о том, возможно ли применение прямого действия директивы не только в вертикальных отношениях, но и в сфере горизонтальных. Аргументируя отрицательный ответ, Суд указал, что признание директиве прямого действия изменит саму правовую природу данного источника права, которая была определена в учредительных актах. Суд же не наделен компетенцией пересматривать положения учредительных актов. Кроме того, Суд ЕС подчеркнул, что государство несет ответственность за несоблюдение сроков для имплементации положений

директивы в национальную правовую систему и вопрос о возмещении ущерба, причиненного частному лицу, должен решаться согласно внутреннему праву данного государства [11].

Приведенный анализ практики Суда Европейского союза отчетливо демонстрирует роль правоприменительного органа международной организации с наднациональными полномочиями в развитии права такой институции. Позитивный опыт нуждается в детальном исследовании в целях его использования в деятельности интеграционных объединений с участием Республики Беларусь (СНГ, ЕАЭС).

Библиографические ссылки

1. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М. : ИНФРА, 2008.
2. Право Европейского союза : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2011.
3. *Пушмин Э. А.* О понятии основных принципов современного общего международного права // Сов. ежегодник междунар. права. 1979. М. : Наука, 1980. С. 72–85.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. : Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 1997.
5. *Топорнин Б. Н.* Европейское право : учебник. М. : Юристъ, 1998.
6. *Филатова М. А.* Конфликты конституционных и наднациональных норм: способы преодоления (на примере Европейского союза и правовых систем государств – членов ЕС) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». М., 2015.
7. *Энтин Л. М.* Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М. : Аксиом, 2009.
8. Case BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 Solange I-Beschluß [Electronic resource] // The University of Texas at Austin. URL : <http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=588> (date of access : 18.05.2015).
9. Case BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83 Solange II-decision [Electronic resource] // The University of Texas at Austin. URL : <http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=572> (date of access : 18.05.2015).
10. *Craig P.* EU Law: Text, Cases and Materials. 3th ed. New York : Oxford University Press, 2003.
11. Judgment of the Court of 14 July 1994: Paola Faccini Dori v Recreb Srl. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Firenze – Italy [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union Law. URL : <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61992CJ0091>> (date of access : 18.05.2015).
12. Judgment of the Court of 15 July 1964: Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union Law. URL : <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61964CJ0006>> (date of access : 18.05.2015).
13. Judgment of the Court of 19 November 1991: Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic. References for a preliminary ruling: Pretura di Vicenza and Pretura di Bassano del Grappa – Italy [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union Law. URL : <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0006>> (date of access : 18.05.2015).

Статья поступила в редакцию в июне 2015 г.