

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ: ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Юрий Лепешков

Право Европейских сообществ — одно из интереснейших и в то же время сложных явлений в современной юридической науке. Оно возникло и продолжает развиваться сегодня в ходе реализации интеграционных усилий ряда западноевропейских государств, являющихся участниками одной из ведущих региональных международных организаций.

Уникальность права Европейских сообществ во многом обусловлена спецификой самого вышеупомянутого международного образования, особенно — его юридической природы. Интересно отметить, что многочисленные специалисты в области международного публичного права, длительное время наблюдавшие развитие и функционирование ЕС, так и не пришли к единому мнению относительно того, что представляют собой сегодня Европейские сообщества: “классическую” международную организацию, обладающую, тем не менее, рядом весьма специфических черт, или же некое государствоподобное образование федеративного или конфедеративного типа. Пожалуй, истина в этом вопросе находится где-то посередине и состоит в том, что к концу второго тысячелетия Сообщество олицетворяет собой межгосударственное образование особого рода, вышедшее за рамки традиционного понимания международной организации, но еще не достигшее того уровня развития, при котором можно было бы говорить о появлении устойчивых федеративных или конфедеративных элементов.

Неопределенность юридического статуса Европейских сообществ закономерно обусловила появление множества различных взглядов на природу права ЕС. В частности, достаточно острая дискуссия возникла по вопросу о том, какое же именно право сложилось и применяется в рамках Европейского сообщества. Или это общее международное право, или же своеобразная его трансформация, а может быть, это даже некая “третья” система так называемого “наднационального” права ¹?

Следует отметить, что изначально право Европейских сообществ возникло именно на основе общего международного права. Точкой отсчета здесь явились три международных многосторонних договора об учреждении Европейского объединения угля и стали в 1951 г., а также Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии в 1957 г. Однако в дальнейшем право ЕС развивалось, главным образом, через так называемое “case law”, т. е. в ходе рассмотрения и разрешения Судом ЕС конкретных судебных дел. С течением времени это привело к формированию в рамках Сообщества в значительной степени обособленной, автономной системы права, нормы которого невозможно однозначно отнести ни к международному публичному праву, ни к праву внутригосударственному. Достаточно распространенной стала точка зрения о том, что право ЕС, с одной сторо-

ны, по-прежнему остается частью общего международного права (главным образом, в силу того, что его возникновение базируется на ряде межгосударственных соглашений). Вместе с тем оно рассматривается также и в качестве неотъемлемой части внутреннего права каждого из государств — участников ЕС ².

Право Европейских сообществ ориентировано на всю совокупность государств-участников и существует наряду с их внутренним национальным правом. В одном из своих решений, имевших огромное влияние на последующую судебную практику, Суд ЕС подчеркнул, что “...в отличие от обычных международных договоров, договор об учреждении ЕЭС ³ создал свою собственную правовую систему, которая стала неотъемлемой частью правовых систем государств-участников и которая обязательна для применения национальными судами этих государств” ⁴.

В отличие от права традиционной международной организации, основным предназначением которой является регулирование внутриорганизационной деятельности самой этой организации, право Европейских сообществ призвано, прежде всего, обеспечивать развитие интеграционных процессов между отдельными государствами, входящими в ЕС. В силу этого оно обладает рядом весьма специфических черт, среди которых первостепенное значение имеют следующие:

— право Европейских сообществ имеет приоритет перед национальным правом государств-членов;

— некоторые его положения обладают как бы “сквозным”, “проникающим” действием и являются обязательными не только для самих государств-участников, но также и для их физических и юридических лиц ⁵.

Эти два отличительных признака играют ключевую роль в функционировании всей правовой системы Сообществ и определяют соотношение между правом ЕС и национальными правовыми системами стран-участниц. За более чем четыре десятилетия европейской интеграции они превратились из “специфических черт” в основополагающие, фундаментальные принципы права Европейских сообществ:

1) принцип верховенства права ЕС над внутренним национальным правом государств-членов;

2) принцип прямого действия норм права ЕС на территории государств-участников.

О содержании каждого из этих принципов и пойдет далее речь.

Принцип прямого действия

В основе создания Европейских сообществ лежат три многосторонних международных договора, заключенные самостоятельными и независимыми государствами Европы. Классическое международное право рассматривает в качестве международного договора соглашение, содержащее взаимные обя-

зательства участвующих в нем сторон — субъектов международного права: государств, наций и народов, международных организаций. Вопрос о правах и обязанностях индивида в сфере международного права представляет собой скорее исключение из общего правила о международной правосубъектности, ибо он, как известно, не обладает договорной правоспособностью. Тем не менее, за последние пятьдесят лет ситуация в этой области изменилась весьма существенно и, пожалуй, именно практика Европейских сообществ, как ничто другое, демонстрирует сегодня динамику меняющихся представлений о месте индивида в современном международном праве.

Вместе с тем, по мнению многочисленных исследователей тематики западноевропейской интеграции, без нормативного закрепления принципа прямого действия норм права Европейских сообществ на территории государств-участников правовой статус индивида в рамках ЕС вряд ли бы имел сколько-нибудь существенное значение⁶. Однако, если проанализировать содержание учредительных договоров по созданию Европейских сообществ, можно увидеть, что единственным упоминанием о способности норм права ЕС к прямому действию на территории государств-участников является лишь статья 189 Договора о создании ЕЭС. Она, в частности, предусматривает, что регламенты, издаваемые Советом Министров и Комиссией Европейских сообществ, являются обязательными для государств-участников и применяются на их территории непосредственно. Это означает, что упомянутые нормативные акты приобретают юридическую силу и становятся неотъемлемой частью внутреннего права государства-участника непосредственно с момента их принятия, без необходимости их имплементации в национальное законодательство.

Однако реальное развитие и закрепление принципа прямого действия норм права ЕС на территории государств-участников в значительной степени явилось результатом деятельности Суда Европейских сообществ, который, несмотря на первоначальное сопротивление ряда государств, все-таки добился признания, а в последующем и эффективного применения данного принципа в национальных правовых системах. Пожалуй, ключевую роль в этом направлении сыграло решение Суда ЕС по делу *Van Gend en Loos* (1963), имевшее чрезвычайно важное значение и оказавшее впоследствии огромное влияние на решения многих национальных судов.

Представители голландской транспортной компании *Van Gend en Loos*, импортировавшей химическую продукцию в Нидерланды, обратились в суд с обвинениями в адрес таможенных властей своей страны в связи с тем, что последние увеличили размеры импортных таможенных платежей. По мнению представителей компании, это явилось прямым нарушением статьи 12 Договора о создании ЕЭС, которая запрещала государствам-участникам Европейского сообщества в одностороннем порядке вводить новые, а также увеличивать размеры уже существующих в рамках ЕС таможенных платежей. В конечном счете для решения вопроса по существу необходимо было установить, обладает ли статья 12 Договора о создании ЕЭС силой “прямого действия” на территории государства-участника. Иными сло-

вами: могут ли физические или юридические лица этого государства в обоснование своих требований непосредственно ссылаться на нарушение противоположной стороной упомянутой статьи Договора? Ответ на этот вопрос состоял, по сути, в толковании статьи 12 Договора о создании ЕЭС. В этой связи суд Нидерландов, не располагавший соответствующими полномочиями, был вынужден приостановить рассмотрение дела и передал вопрос на рассмотрение Суда ЕС (как известно, лишь Суд ЕС вправе осуществлять толкование норм права Европейских сообществ).

Три правительства, а также генеральный адвокат Суда ЕС выразили свое отрицательное отношение относительно возможности удовлетворения иска транспортной компании, указав при этом, что статья 12 Договора о создании ЕЭС налагает определенные международно-правовые обязательства на государства-участники и не имеет никакого отношения к их юридическим и физическим лицам. Однако Суд Европейских сообществ принял иное решение, поддержав позицию Комиссии ЕС, настаивавшей на том, что статья 12 Договора о создании ЕЭС обладает силой “прямого действия” на территории стран-участниц. В своем окончательном решении по данному делу Суд ЕС особо подчеркнул, что “...Сообщество сформировало новую разновидность правопорядка в международном праве... субъектами которого являются не только государства-участники, но также и их граждане. В силу этого, независимо от законодательства стран-участниц, право Европейских сообществ может предусматривать для индивидов определенные права и налагать на них определенные обязанности...”⁷. Суд также указал, что все правовые нормы, содержащиеся в учредительных договорах Европейских сообществ и 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, весьма важное значение имел вывод Суда ЕС о том, что определенные права у индивида могут возникать даже в тех случаях, когда это непосредственно и не предусмотрено учредительным Договором, однако вытекает из содержания обязательств, которые этот Договор совершенно определенным образом накладывает на государства-участники, органы Европейских сообществ либо непосредственно на индивидов⁸. В силу этого доктрина “прямого действия” может применяться на практике в отношении не только уже упоминавшихся ранее регламентов, но и положений, содержащихся в учредительных договорах, международных соглашениях ЕС, а также в отношении директив и решений, принимаемых органами международной организации.

Закономерным результатом приведенных Судом ЕС аргументов стало его решение о том, что компания *Van Gend en Loos* вправе заявлять о своих правах, вытекающих из содержания статьи 12 Договора о создании ЕЭС, а национальный суд обязан принять все необходимые меры по восстановлению и защите нарушенных прав индивида. Логическим же следствием данного решения стало то, что внутригосударственные правовые нормы, установившие,

в нарушение Договора о создании ЕЭС, повышенные ставки импортных таможенных платежей, были признаны не имеющими юридической силы.

Решение Суда Европейских сообществ по делу *Van Gend en Loos* стало, по сути, первым шагом в деле реального нормативного закрепления принципа прямого действия норм права ЕС на территории государств-участников. Впоследствии Суд Европейских сообществ неоднократно подтверждал, что действие данного принципа распространяется и на целый ряд других положений учредительных договоров ЕС, в том числе имеющих гораздо более важное значение для реализации правосубъектности индивида, нежели упоминавшаяся выше статья 12 Договора о создании ЕЭС. Вот лишь некоторые примеры: статья 48 (свобода передвижения в рамках ЕС), статьи 52 и 59 (право создавать предприятия и оказывать услуги в любом государстве-участнике), статья 119 (равенство прав мужчины и женщины и недопущение дискриминации по половому признаку) ⁹.

Принцип верховенства

Способность некоторых принимаемых в рамках ЕС правовых норм к прямому действию на территории государств-участников закономерно влечет за собой возникновение весьма важного вопроса о том, как быть в случае, когда какое-либо положение права Европейских сообществ, обладающее силой прямого действия, противоречит норме внутреннего национального права того или иного государства-участника. Очевидно, что подобный конфликт может быть урегулирован лишь путем нормативного закрепления приоритета одного над другим. И такой приоритет был отдан именно праву Европейских сообществ, что, вне всяких сомнений, было единственно правильным решением. Случись обратное — и существующее межгосударственное образование вряд ли было бы в состоянии выполнить те задачи, которые на него возлагались государствами-участниками в момент создания. По мнению многих специалистов, способность ЕС к нормальному функционированию была бы поставлена под угрозу, а построение “объединенной Европы”, на что возлагались особые надежды, вряд ли было бы когда-нибудь достигнуто ¹⁰.

Мировая практика не знает еще одной такой международной организации, право которой обладало бы столь явным и реальным верховенством над правовыми нормами отдельных государств-участников. При этом весьма примечательным является тот факт, что изначально такое верховенство не было закреплено ни в одном из трех учредительных договоров о создании Европейских сообществ. Соответствующие положения были заложены, а впоследствии неоднократно подтверждены и развиты именно Судом ЕС в ходе рассмотрения конкретных судебных дел.

Впервые доктрина верховенства права ЕС по отношению к национальным правовым системам государств-участников была сформулирована Судом Европейских сообществ в решении по делу *Costa v. ENEL* (1964). При этом суть дела заключалась в следующем.

В результате национализации в 1962 г. итальянскими властями промышленной отрасли по про-

изводству и распределению электроэнергии и передаче ее в ведение вновь созданной государственной корпорации *ENEL* перестали существовать многие негосударственные компании, работавшие в этой сфере. Как следствие, держатели акций этих компаний лишились возможности получать причитающуюся им прибыль в виде дивидендов по акциям. Один из таких держателей акций — итальянский гражданин по фамилии *Costa* — впоследствии отказался платить по представленным ему счетам за пользование электроэнергией, рассматривая это как своеобразную компенсацию за нанесенный ему ранее ущерб. Дело дошло до суда, где гражданин аргументировал свою позицию тем, что акт о национализации противоречил ряду положений Договора о создании Европейского экономического сообщества. Миланский суд, а именно там рассматривалось дело, был вынужден обратиться в Суд ЕС с тем, чтобы последний дал толкование некоторых положений вышеупомянутого Договора. При этом итальянское правительство, руководствовавшееся заключением конституционного суда своей страны, вынесенным несколько ранее по этому вопросу, категорически возражало против какого бы то ни было обращения в Суд ЕС. Основной аргумент итальянских властей состоял в том, что обращаться за толкованием в Суд ЕС нет никакой необходимости, ибо итальянский суд при рассмотрении конкретного дела может применять лишь свое внутреннее национальное право (в частности, акт о национализации, принятый к тому же позднее, нежели Договор о создании ЕЭС).

Суд Европейских сообществ, обстоятельно изучив материалы дела, не согласился с позицией итальянского правительства и указал на то, что сами государства-участники ЕС, создав на неопределенное время Сообщество, располагающее своей собственной организационной структурой, собственными право- и дееспособностью, правом выступать на международной арене в качестве самостоятельной юридической личности, ограничили свои суверенные права (хотя и в рамках лишь некоторых сфер) и создали систему права, обязательную как для них самих, так и для их юридических и физических лиц ¹¹.

В решении по делу *Costa v. ENEL* Суд Европейских сообществ сформулировал два важнейших заключения применительно к соотношению права ЕС и национального права государств-участников. Во-первых, последние сообщая и недвусмысленно передали часть своих суверенных прав в пользу созданного ими Сообщества и не вправе совершить обратное путем последующих односторонних действий, идущих вразрез с установленным в рамках ЕС порядком. Во-вторых, никакое государство-участник не может ставить под сомнение статус права ЕС как системы, единообразно и в целом применимой в отношении Сообщества. В развитие последнего из приведенных положений Суд ЕС в своем решении по делу *Internationale Handelsgesellschaft* (1970) особо подчеркнул, что “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 же идет вразрез с принципами внутригосударственного устройства”¹².

Одним из важнейших этапов в деле закрепления и дальнейшего развития принципа верховенства норм права ЕС над внутренними правовыми нормами государств-участников стало решение Суда Европейских сообществ по делу *Simmenthal* (1978), также получившее впоследствии значительный общественно-политический и правовой резонанс. Не вдаваясь в фактические подробности дела, хотелось бы отметить те основополагающие моменты, на которых Суд ЕС сделал особый акцент. Прежде всего, Суд отметил, что непосредственная обязанность национального суда — обеспечить на территории каждого государства-участника полное и эффективное действие норм права ЕС, равно как и воздерживаться от применения любых противоречащих ему положений внутреннего законодательства, даже если последние были приняты позднее¹³. Во-вторых, Суд Европейских сообществ особо подчеркнул, что верховенством обладают далеко не все правовые нормы, принимаемые в рамках ЕС, а лишь те, которые имеют статус норм “прямого действия” на территории государств-участников¹⁴.

Принцип верховенства права ЕС над внутренним национальным правом государств-участников рассматривается сегодня в качестве неписаного (ввиду отсутствия его закрепления в каком-либо из учредительных договоров о создании ЕС), но, вместе с тем, основополагающего правила, действующего в рамках Европейских сообществ. Он применяется независимо от того, какова природа и окончательная форма закрепления той или иной правовой нормы. Причем это одинаково характерно как для нормативных актов, принимаемых в рамках ЕС (будь то учредительный договор, акт органа международной организации или же, например, соглашение с каким-то третьим государством), так и для актов внутреннего права государств-участников (конституция либо иной производный по отношению к ней нормативный акт). Кроме того, как уже было отмечено выше, применение данного принципа не зависит от того, когда принята та или иная норма внутренне-

го национального права: до или после вступления в силу не соответствующей ей нормы права ЕС. Во всех случаях¹⁵ приоритет остается за последней.

Следует отметить, что отношение к принципу верховенства права ЕС в различных государствах-участниках было далеко не таким однозначным, как это может показаться на первый взгляд. В одних странах, например в Португалии, Испании, Нидерландах, Люксембурге, Греции, данный принцип был воспринят национальными правовыми системами достаточно быстро. Однако в ряде других государств (Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Италия) этот процесс был сопряжен со значительными трудностями. Так, например, конституционные суды Германии и Италии вообще первоначально отказались его признать. Потребовались годы и даже целые десятилетия, чтобы доктрина примата права Европейских сообществ была окончательно признана всеми без исключения государствами-участниками ЕС.

Как видно, право Европейских сообществ во многом было создано именно руками судей. За более чем четыре десятилетия своего существования Суд ЕС превратился в настоящий локомотив интеграции. Его заслуги в этой сфере трудно переоценить. Именно Суд Европейских сообществ сыграл одну из ключевых ролей в формировании специфического автономного правового порядка ЕС. Именно Суд, как никто другой, закреплял, развивал и отстаивал основополагающие принципы права Европейских сообществ: принцип верховенства права ЕС над внутренним национальным правом государств-членов и принцип прямого действия норм права ЕС на территории государств-участников. Соблюдение же последних, несомненно, имеет принципиальное значение для устойчивого функционирования всей системы Сообществ и, по сути, является гарантией того, что с течением времени право ЕС не окажется размытым, а его положения не растворятся в бесчисленном количестве национальных правовых норм.

¹ Хиршлер М., Циммерман Б. Западноевропейские интеграционные объединения. М., 1987. С. 6.

² B. de Witte. Rules of change in international law: how special is the European Community // Netherlands yearbook of international law. Vol. 25 (1994). P. 300.

³ Сокращенное наименование Европейского экономического сообщества, замененное впоследствии (с подписанием Маастрихтского договора в 1992 г.) на аббревиатуру “ЕС”.

⁴ Costa v. ENEL Case [1964] // European Court Reports 585.

⁵ Подробнее см.: Хиршлер М., Циммерман Б. Западноевропейские интеграционные объединения. С. 78—79.

⁶ См.: Andrew Oppenheimer. The relationship between European Community law and national law: the cases. Cambridge: Cambridge university press, 1994. P. 7.

⁷ Van Gend en Loos Case [1963] // European Court Reports 1.

⁸ Там же.

⁹ См. Van Duyn Case [1974] // European Court Reports 1337, Reyners Case [1974] // European Court Reports 631, Van Binsbergen Case [1974] // European Court Reports 1299, Bosman Case [1995] // European Court Reports I-4921, Alpine Case [1995] // European Court Reports I-1141, Royal Copenhagen Case [1995] // European Court Reports I-1275, Meyers Case [1995] // European Court Reports I-2131.

¹⁰ Klaus-Dieter Borchardt. The ABC of Community law, 4th ed. / Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 1994. P. 61.

¹¹ Costa v. ENEL Case [1964] // European Court Reports 585.

¹² Internationale Handelsgesellschaft Case [1970] // European Court Reports 1125.

¹³ Simmenthal Case [1978] // European Court Reports 629.

¹⁴ См. также: Ratti Case [1979] // European Court Reports 1629; Marshall Case [1986] // European Court Reports 723.

¹⁵ Единственным исключением здесь является тот случай, когда норма внутреннего права направлена на обеспечение выполнения обязательств по международному соглашению, заключенному государством-участником ЕС еще до его вступления в Европейское Сообщество. Подробнее см.: T. C. Hartley. The foundations of European Community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 185—186, 234.

SUMMARY

The present article is devoted to the legal foundations for the European Communities activities. The author attempts to explore the content of the underlying principles of the EC Law: the principle of the supremacy of the EC law over the international law of the member-states and the principle of direct action of the norms of the EC Law on the territory of the member-states. The article pays great attention to the analysis of the well-known rulings of the EC Court which, in fact, have strengthened the above mentioned principles and contributed to their further use in practice. The article also explores the role and significance of the fundamental principles of EC Law in the sphere of international relations regulation within the framework of European Communities.