

Право Европейского сообщества и национальное право. Развитие принципов права Европейских сообществ

Степанов Е. М.

Статус права ЕС в правовых системах различных государств-членов имеет огромное значение, и поэтому, преодолевая путь к пониманию европейского права, представляется необходимым рассмотреть ряд вопросов. Во-первых, необходимо понять, как действует право ЕС (Европейских сообществ) на территории государств-членов, которые в соответствии с ним наделены правами и обязанностями, могут ли эти права реализоваться и если могут, то в какой сфере. Во-вторых, какой «уровень» права имеет приоритетное значение в случае конфликта между правовыми нормами ЕС и национальным правом.

Как ни странно, положения учредительных договоров в полной мере прямо не затрагивали эти вопросы, однако первые государства-члены подразумевали, что право ЕС имеет для национального права такое же значение, как и международное право, т.е. статус Договора об образовании Европейского сообщества (Treaty establishing the European Economic Community (EEC) 25.03.1957), определяется конституцией государства-члена.

В дуалистических государствах (таких как Великобритания) нормы международного права имеют обязательную юридическую силу для национальных судов только в том случае, если они утверждены национальными органами власти и, таким образом, стали частью права страны. Поэтому считается, что в таких государствах права, предоставляемые гражданам в соответствии с Договором о ОЭС, не обеспечены средствами правовой защиты, если Договор в установленном порядке не инкорпорирован в национальную правовую систему.

В то же время в монистических государствах (таких как Нидерланды) ратифицированные нормы международного права автоматически становятся частью национальной правовой системы. Поэтому предполагалось, что в государствах-членах с подобными конституционными положениями право ЕС автоматически становится частью национального права. Вот почему в различных государствах статус права ЕС неодинаков.

* Степанов Е. М. – аспирант кафедры Европейского права МГИМО (У) МИД РФ.

Суд Европейских сообществ (далее Суд ЕС), однако, имел иную позицию в отношении вопроса действия права Сообщества, и поэтому выработал два принципа, известных как «двуединый столп», на который опирается Сообщество, а именно прямое действие и верховенство. Рассмотрим их по порядку.

Доктрина прямого действия права ЕС

В ходе рассмотрения дела № 26/62, *Van Gend en Loos (Van Gend)*¹ Суд ЕС вынес сенсационное решение. Ван Генд импортировал партию химических препаратов из Германии в Нидерланды и, в соответствии с правом Нидерландов, должен был уплатить таможенную пошлину голландским органам власти. Импортёры оспорили законность требования, заявляя, что таким образом нарушается ст. 12 Договора о ЕЭС (сейчас ст. 25). Суд Нидерландов, в соответствии с процедурой преюдициального определения (ст. 234 Договора о ЕЭС), передал дело на рассмотрение Суда ЕС.

При вынесении решения Суд ЕС руководствовался целевым методом толкования, полагаясь не только на формулировку статей Договора, но и на общий дух и цели образования Сообщества. В своем решении Суд ЕС заявил, что «Сообщество устанавливает новый правовой порядок в сфере международного права», согласно которому граждане, так же как и государства-участники, наделяются соответствующими правами и обязанностями, причем процедура имплементации законодательства не является обязательной. Суд ЕС также обязал национальные суды защищать эти права. Иными словами, Суд ЕС обеспечил прямое действие права ЕС, что можно рассматривать как концепцию, состоящую из двух пунктов («двузубчатый» принцип):

- право Сообщества наделяет правами и обязанностями не только государства, но и граждан;
- граждане могут обратиться в национальный суд для осуществления этих прав и обязанностей.

Такое решение, которое, кстати, вызвало негативную реакцию ряда государств-членов, включая Нидерланды и Бельгию, свидетельству-

¹ Judgment of the Court of 5 February 1963. *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*. Reference for a preliminary ruling: *Tariefcommissie – Pays-Bas*. Case 26-62.
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61962J0026

ет о том, что Суд руководствовался необходимостью способствовать процессу интеграции, а также стремился обеспечить эффективность и единообразие права Сообщества.

В решении по делу Ван Генда Суд ЕС пояснил, что не все статьи Договора являются нормами прямого действия, так как для этого соответствующее положение должно прежде всего отвечать определенным критериям (далее для удобства мы будем называть эти критерии критериями Ван Генда. Хотя в некоторых источниках можно встретить название «критерии Рейнера», так как именно в деле Рейнера был впервые приведен их полный перечень). Критерии Ван Генда предусматривают, что правовое положение может считаться нормой прямого действия, если оно отвечает следующим требованиям.

Осуществление норм права в судебном порядке предполагает четкое осознание всеми участниками процесса своих прав и обязанностей. Поэтому Суд ЕС заявил: для того чтобы стать нормой прямого действия, положение должно быть «достаточно ясным и точным». Это не означает, что таким требованиям должно отвечать все положение полностью: в частности, по делу № 43/75, *Defrenne v Sabena* Суд разъяснил, что хотя только часть ст. 119 Договора о ЕЭС (сейчас ст. 141) отвечает этим критериям, положение все же имеет прямое действие.

Положение не считается безусловным, если вопрос реализации предусмотренных им прав каким-то образом зависит от решения независимого органа, если только это решение не подлежит судебному контролю (например, дело № 41/74, *Van Duyn*).

Подход к применению указанного критерия, продемонстрированный Судом ЕС в ходе рассмотрения дела № 2/74, *Reyners v Belgian*, оказался довольно свободным. Исходя из смысла положений Договора, можно было бы предположить, что для реального обеспечения прав граждан, предусмотренных ст. 52 Договором о ЕЭС (сейчас ст. 43), Сообщество должно принять вторичное законодательство. Тем не менее Суд заявил, что положение является нормой прямого действия, так как в противном случае граждане будут лишены возможности пользоваться правами, предусмотренными законодательством Сообщества.

Доктрина прямого действия вырабатывалась и развивалась на протяжении многих лет, и одним из наиболее существенных пунктов этой теории считается вопрос об источниках права, содержащих нормы прямого действия.

Вопрос о том, применяется ли принцип прямого действия по отношению к статьям Договора, обсуждался в связи с делом *Van Gend en Loos*, когда ст. 12 Договора о ЕЭС (сейчас ст. 25) была признана нормой прямого действия. Сегодня принято считать, что статьи Договора могут иметь прямое действие при условии, что они отвечают критериям Ван Генда.

Кроме того, Суд определил, что ответчиками по судебным делам, связанным с вопросами осуществления прав и обязанностей, предусмотренных Договором, могут выступать, как государства (прямое вертикальное действие), так и физические лица (прямое горизонтальное действие: см. дело № 43/75, *Defrenne v Sabena*)².

На основании текста ст. 249 Договора ЕЭС можно сделать вывод о том, что нормы регламентов имеют прямое действие: «Регламенты являются обязательными во всей полноте и имеют прямое применение на территории всех государств-членов». Однако необходимо отметить, что принцип прямого применения не следует путать с принципом прямого действия, хотя Суд ЕС иногда толковал эти понятия как взаимозаменяемые. Введение в действие нормы прямого применения не требует имплементации или каких-либо других процедур. Хотя уже и было признано, что положения всех регламентов являются нормами прямого применения, Суд (в решении по делу № 9/70, *Franz Grad*)³ указал, что регламенты имеют прямое действие, только если они отвечают всем критериям Ван Генда. Так же как и статьи Договора, нормы регламентов могут действовать как по вертикали, так и по горизонтали.

Так же как и регламенты, решения содержат нормы прямого применения, хотя ст. 249 Договора о ЕЭС предусматривает, что такие акты имеют обязательную юридическую силу только для тех, кому они адресованы (будь то государства-члены, физические или юридические лица). Суд ЕС разъяснил, что решения, отвечающие критериям Ван Генда, имеют прямое действие, но только по отношению к адресатам (дело № 9/70, *Franz Grad*).

² Judgment of the Court of 8 April 1976. – Gabrielle Defrenne v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena. – Reference for a preliminary ruling: Cour du travail de Bruxelles - Belgium. – The principle that men and women should receive equal pay for equal work. – Case 43-75. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61962J0026

³ Judgment of the Court of 6 October 1970. *Franz Grad v Finanzamt Traunstein*. Reference for a preliminary ruling: Finanzgericht München – Germany. Case 9-70.

В этой связи имеет смысл сказать, что, руководствуясь стремлением обеспечить соблюдение государствами-членами обязательств, предусмотренных соглашениями, заключенными с государствами, не являющимися членами Сообщества, Суд ЕС постановил, что при определенных обстоятельствах такие соглашения могут иметь прямое действие (дело № 104/81, Kupferberg)⁴.

В данной сфере и по сей день остается множество спорных моментов.

В соответствии со ст. 249 Договора ЕЭС «директива имеет обязательную юридическую силу для каждого государства-члена, которому она адресована, но в то же время национальным органам власти предоставляется право выбора форм и методов ее осуществления». Положения директив не являются нормами прямого применения, так как процедура имплементации предполагает включение соответствующего акта в систему национального права. Следовательно, физические лица могут пользоваться правами, предусмотренными директивами, только с момента включения подобных актов в систему национального права, хотя в то же время нормы, устанавливающие обязанности государств-членов, вступают в силу сразу.

Несмотря на то что формулировка ст. 249 исключает прямое действие директив, Суд ЕС вынес решение о том, что даже если директива не была соответствующим образом имплементирована в систему национального права, она все же может иметь прямое действие (Franz Grad и Van Duyn).

Суд еще раз подчеркнул: положения директивы считаются нормами прямого действия, если отвечают критериям Ван Генда. Два первых требования не представляют особых проблем, в то время как выполнение третьего кажется нереальным. Тем не менее Суд ЕС указал, что в случае, если срок, установленный для имплементации соответствующего акта истек, можно считать, что последний критерий был также удовлетворен (дело № 148/78, *Pubblico Ministero v Ratti*)⁵.

Суд объяснил свою позицию тем, что такой подход, во-первых, повышает эффективность директив, а во-вторых, исключает негативные пос-

⁴ Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 15 January 1985. *Sektellerei C.A. Kupferberg & Cie KG a.A. v Hauptzollamt Mainz*. Reference for a preliminary ruling: Finanzgericht Rheinland-Pfalz – Germany. Tax system with regard to spirits. Case 253/83.

⁵ Judgment of the Court of 5 April 1979. Criminal proceedings against Tullio Ratti. Reference for a preliminary ruling: Pretura di Milano – Italy. Dangerous preparations. Case 148/78.

ледствия в случае, если государство-член по каким-либо причинам не имплементировало директиву в систему национального права. Естественно, критики не могли оставить без внимания подобную позицию: по их мнению, прямое применение указанных актов стирает все существующие различия между регламентами и директивами. В ответ на критические замечания Суд ЕС объяснил: директивы отличаются тем, что их нормы применяются только по вертикали (т.е. по отношению к государству), а не по горизонтали (т.е. по отношению к лицам) (дело № 152/84, *Marshall v Southampton and South West Hampshire АНА (Marshall (M 1))*)⁶.

Согласно материалам дела *Marshall*, мисс Маршалл отстаивала свои права, предусмотренные Директивой «О равенстве» (Директива Совета № 6/207 ЕЭС), которые были нарушены работодателем. Она предъявила иск в соответствующий национальный суд – суд по трудовым спорам (далее – СТС). В соответствии с процедурой преюдициального определения (ст. 234 Договора о ЕЭС) СТС обратился в Суд ЕС за разъяснением возможности применения директивы. Суд ЕС подтвердил такую возможность, поскольку истец ссылаясь на положение вышеупомянутого документа, применяемого по отношению к государству, которое фактически считалось ее работодателем. Иначе говоря, в данном случае подразумевалось прямое вертикальное действие директивы.

Соответственно, такой подход является дискриминационным по отношению к лицам, которые обращаются с исками против государства, по сравнению с теми, кто отстаивает права, нарушенные другими лицами. В качестве иллюстрации можно привести решение по делу № 151/84, *Roberts и Tate & Lyle Industries* (дело *Tate & Lyle*)⁷, суть которого аналогична обстоятельствам дела *Маршалл* (№ 1). Мисс Робертс также добивалась восстановления нарушенных прав, предусмотренных Директивой «О равенстве», но в данном случае в качестве работодателя выступала корпорация, а не государство, соответственно, требования истицы были оставлены без удовлетворения. В целях предотвращения подобной дискриминации Суд ЕС расширил смысл понятия «государство».

⁶ Judgment of the Court of 26 February 1986. *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*. Reference for a preliminary ruling: Court of Appeal (England) – United Kingdom. Equality of treatment for men and women – Conditions governing dismissal. Case 152/84.

⁷ Judgment of the Court of 26 February 1986. *Joan Roberts v Tate & Lyle Industries Limited*. Reference for a preliminary ruling: Court of Appeal (England) – United Kingdom. Equality of treatment for men and women – Conditions governing dismissal. Case 151/84.

Повышение эффективности права Сообщества

Пытаясь решить вышеизложенную проблему, Суд ЕС засвидетельствовал свое намерение расширить, насколько это возможно, смысл понятия «государство». Как уже указывалось, Суд ЕС признал региональное управление здравоохранения частью государственного аппарата. Согласно материалам дела № 103/88, *Fratelli Constanzo*, местная и региональная администрации также были включены в этот перечень, а в деле № 222/84, *Johnston v Chief Constable of the RUC*⁸, начальник полиции был признан «воплощением государственной власти».

В ходе рассмотрения дела № C-188/89, *Foster v British Gas*⁹, Суд ЕС подтвердил право ссылаться на положения директив при предъявлении иска против государственных органов и учреждений, если:

- на них возложена ответственность за осуществление государственных функций, при условии, что такая деятельность направляется либо контролируется государством;
- а также если указанным органам предоставляются особые полномочия, не предусмотренные нормами, регулирующими отношения между лицами.

Нельзя утверждать, что в этом решении содержится всеобъемлющее толкование понятия «государство», тем не менее стало вполне очевидно, что здесь следует учитывать не только функцию контроля.

Такой вывод нашел подтверждение и в решении, вынесенном Апелляционным судом по делу *Doughty v Rolls Royce* (1992 г.). Хотя на тот момент собственником *Rolls Royce* являлось государство, компания не попала под определение части государственного аппарата, так как не осуществляла государственных функций и не имела каких-либо «особых полномочий», упоминавшихся в деле Фостера.

Отказ Суда признать возможность прямого горизонтального действия норм, содержащихся в директивах, несомненно, уменьшает их эффективность. Стремясь исправить положение, Суд разработал принцип,

⁸ Judgment of the Court of 15 May 1986. *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*. Reference for a preliminary ruling: Industrial Tribunal, Belfast (Northern Ireland) – United Kingdom. Equal treatment for men and women – Armed member of a police reserve force. Case 222/84.

⁹ Judgment of the Court of 12 July 1990. – A. Foster and others v British Gas plc. - Reference for a preliminary ruling: House of Lords – United Kingdom. – Social policy – Equal treatment for men and women workers – Direct effect of a directive with regard to a nationalized company. – Case C-188/89.

получивший название принципа косвенного действия или принципа обязательного толкования.

В решении по делу № 14/83 Von Colson¹⁰ Суд ЕС напомнил государствам-членам о предусмотренной ст. 10 Договора ЕЭС (сейчас ст. 5) необходимости «обеспечения исполнения обязательств, вытекающих из действий, предпринимаемых органами Сообщества». Кроме того, Суд разъяснил, что соответствующие обязательства возлагаются на все органы власти государств-членов, «включая суды, при условии, что вопрос относится к сфере их компетенции». Следовательно, национальные суды должны толковать и применять внутреннее право в соответствии со смыслом и целями директив.

Такое решение вызвало многочисленные дискуссии в научных кругах, так как, по сути, оно означает, что судам предоставляется право играть еще одну роль – законодательную. Указанный принцип критиковался также за то, что он позволяет использовать прямое действие директив через «черный ход», не учитывая ограничительные критерии Ван Генда.

Тем не менее этот принцип сыграл определенную положительную роль, а именно повысил эффективность директив, которые не были имплементированы вообще либо имплементированы ненадлежащим образом, а также создал дополнительные механизмы, гарантирующие надлежащее исполнение государствами-членами своих обязательств.

Решение по делу Von Colson вызвало ряд вопросов, связанных с определением сферы применения принципа «косвенного действия».

В решении по делу № 80/86, Kolpinghuis Nijmegen¹¹, Суд прояснил ситуацию, заявив о невозможности толкования национального законодательства в свете директив, если это противоречит одному из основных принципов Сообщества, например принципу о недопустимости обратного действия норм права или принципу законных ожиданий. Таким образом, стало очевидно, что сфера применения теории косвенного действия ограничена определенными рамками и в процессе толкования норм внутреннего законодательства национальным судам

¹⁰ Judgment of the Court of 10 April 1984. Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen. Reference for a preliminary ruling: Arbeitsgericht Hamm – Germany. Equal treatment for men and women – Access to employment. Case 14/83.

¹¹ Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 8 October 1987. – Criminal proceedings against Kolpinghuis Nijmegen BV. – Reference for a preliminary ruling: Arrondissementsrechtbank Arnhem – Netherlands. – The possibility for a directive which has not yet been implemented to be relied upon against an individual. – Case 80/86.

следует руководствоваться директивами Сообщества только в том объеме, в котором это представляется возможным. Суд ЕС, в общем, заявил о своем намерении предоставить национальным судам свободу действий в таких вопросах.

В решении по делу № C-106/89 *Marleasing*¹² Суд ЕС еще раз подчеркнул, что внутреннее законодательство, истолкованное национальным судом в соответствии с неимплементированными – или имплементированными ненадлежащим образом – директивами, может применяться не только при рассмотрении исков, возбуждаемых частными лицами против государства, но также и против других лиц, даже если соответствующее национальное законодательство вступило в действие до принятия директивы и не подразумевало необходимости ее имплементации. Благодаря этому директивы, не включенные в систему национального права, могут применяться по отношению к физическим лицам и, таким образом, де-факто обеспечивается «прямое горизонтальное действие».

Однако решение по делу *Marleasing* получило дальнейшее развитие при рассмотрении дела № C-456/98 *Centrosteeel*¹³: Суд ЕС постановил, что при отсутствии надлежащим образом имплементированного законодательства директивы сами по себе не могут возлагать обязательства на граждан; особенно это касается норм, предусматривающих уголовную ответственность; в то же время директивы могут порождать гражданско-правовую ответственность, а также обязательства, не предусмотренные другими источниками.

Несмотря на то что в решении по делу *Marshall* (№ 1) отрицается прямое горизонтальное действие директив, ряд судебных решений (например, по делу № C-194/94, *CIA Security International*¹⁴) предусма-

¹² Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 13 November 1990. - *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA*. - Reference for a preliminary ruling: Juzgado de Primera Instancia e Instruccion no 1 de Oviedo - Spain. - Directive 68/151/CEE - Article 11 - Consistent interpretation of national law. - Case C-106/89.

¹³ Judgment of the Court (First Chamber) of 13 July 2000. - *Centrosteeel Srl v Adipol GmbH*. - Reference for a preliminary ruling: Pretore di Brescia - Italy. - Directive 86/653/EEC - Self-employed commercial agents - National legislation providing that commercial agency contracts concluded by persons not entered in the register of agents are void. - Case C-456/98.

¹⁴ Judgment of the Court of 30 April 1996. *CIA Security International SA v Signalson SA and Securitel SPRL*. Reference for a preliminary ruling: Tribunal de commerce de Liège - Belgium. Interpretation of Article 30 of the EC Treaty and of Directive 83/189/EEC laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and

тривает ограниченное горизонтальное действие при условии, что подобные акты прямо не возлагают на граждан каких-либо правовых обязательств. В случае, если частное лицо, защищая свои права, нарушенные другим лицом, ссылается на нормы директивы, таким образом указывая на неправомерность национального законодательства, и при этом могут быть затронуты интересы третьей стороны, такое дело будет принято к рассмотрению Судом ЕС, несмотря на то что, по сути, здесь имеет место прямое горизонтальное действие. В этом случае Суд ЕС в очередной раз сослался на необходимость повышения эффективности директив.

Тем не менее следует подчеркнуть, что на сегодняшний день прецедентное право, регулирующее отношения в этой сфере, является чрезвычайно запутанным и противоречивым, следовательно, не существует и четких рамок применения этого принципа.

Несмотря на возможность защиты прав в соответствии с принципом косвенного действия, ограниченная сфера применения принципа прямого действия директив может создавать определенные препятствия в процессе осуществления прав, предусмотренных директивами (например, соответствующего национального законодательства может просто не существовать либо его толкование является невозможным).

В ходе рассмотрения дел № C-6 и 9/90, *Francovich and Bonifaci v Italy* (*Francovich*)¹⁵, Суд ЕС, стремясь повысить эффективность действия директив, постановил, что, в случае если директива не была надлежащим образом включена в систему национального права, лицо все же может требовать от государства возмещения нанесенного ущерба.

Однако право на получение компенсации возникает только при определенных условиях, а именно если:

- нарушенное право было предусмотрено директивой;
- смысл права является однозначным;
- есть причинно-следственная связь между действиями государства и нанесенным ущербом.

Судебное решение по делу *Francovich* подтверждает необходимость исполнения обязательств, возложенных на государства ст. 10 Договора

regulations - National legislation on the marketing of alarm systems and networks – Prior administrative approval. Case C-194/94.

15 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. Failure to implement a directive – Liability of the Member State. Joined cases C-6/90 and C-9/90.

о ЕЭС, а также создает дополнительные гарантии защиты прав граждан, предусмотренных законодательством ЕС.

Значение подобного решения для права Сообщества очевидно, и поэтому смысл указанного принципа был уточнен и расширен в последующих решениях Суда ЕС, в частности по делам № C-46 и C-48/93, *Brasserie du Pecheur SA v Germany*; *R v Secretary of State for Transport exp Factortame Ltd and Others (Pecheur and Factortame)*¹⁶.

Решение по делу *Francovich* связано с неисполнением государством-членом обязательств, предусмотренных директивами, а в решении по делу *Pecheur and Factortame* СЕС постановил, что право на возмещение ущерба возникает также и в случае нарушения государством-членом других правовых актов Сообщества. Однако Суд еще раз подчеркнул необходимость соблюдения определенных критериев, а именно:

- нарушенная законодательная норма должна предусматривать определенные права физических лиц;
- нарушение должно быть достаточно серьезным;
- необходимо наличие прямой причинно-следственной связи между нарушением и причинением ущерба.

Суд также указал, что данный принцип может быть применен к любому государственному органу, ответственному за нарушение либо ненадлежащее исполнение норм права, будь то орган законодательной, исполнительной или судебной власти.

Согласно разъяснению Суда ЕС, для того, чтобы установить, является ли нарушение «достаточно серьезным», следует принимать во внимание ряд факторов, в частности:

- степень ясности и четкости нарушенной правовой нормы (если положение сформулировано нечетко, то нарушение не будет считаться достаточно серьезным: дело № C-392/93, *R v HM Treasury exp British Telecom*)¹⁷;

¹⁶ Judgment of the Court of 5 March 1996. *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*. References for a preliminary ruling: Bundesgerichtshof – Germany and High Court of Justice, Queen’s Bench Division, Divisional Court – United Kingdom. Principle of Member State liability for damage caused to individuals by breaches of Community law attributable to the State – Breaches attributable to the national legislature – Conditions for State liability – Extent of reparation. Joined cases C-46/93 and C-48/93.

¹⁷ Judgment of the Court of 26 March 1996. *The Queen v H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc*. Reference for a preliminary ruling: High Court of Justice, Queen’s Bench Division – United Kingdom. Reference for a preliminary ruling – Interpretation

• «умышленность» и «преднамеренность» нарушения, а также факт причинения вреда (умышленная вина не является существенным обстоятельством: дела № Т-178,179 и 188-90/94, *Dillenkofer v Germany*)¹⁸;

• степень свободы, предоставленной государству соответствующим положением (если свобода действий ограничена или отсутствует вообще, сам факт нарушения нормативного акта может служить достаточным основанием для признания нарушения «достаточно серьезным»: дело № С-5/94, *R v MAFF ex Hedley Lomas*)¹⁹.

Следует также отметить, что возможность обращаться с подобными исками в национальные суды, предоставленная Судом ЕС физическим лицам, несомненно, будет способствовать повышению роли права ЕС.

Принцип верховенства права Сообщества

На территории государств – членов Сообщества действуют две конкурирующие правовые системы: национальная и общеевропейская. В связи с этим возникает вопрос о механизмах разрешения возможных противоречий между нормами, принадлежащими к разным системам. В Договоре практически ничего не говорится об этом, вот почему Суду ЕС пришлось взять на себя разработку основных принципов регулирования отношений в данной сфере.

В решении по делу *Van Gend en Loos* вопрос о верховенстве права Сообщества прямо не затрагивался; его смысл заключался в том, что правом ЕС устанавливается «новый правовой порядок... в связи с чем в некоторых сферах предполагается ограничение суверенных прав государств».

of Directive 90/531/EEC – Telecommunications – Transposition into national law – Obligation to pay compensation in the event of incorrect implementation. Case C-392/93.

¹⁸ Judgment of the Court of 8 October 1996. *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula and Trosten Knor v Bundesrepublik Deutschland*. Reference for a preliminary ruling: Landgericht Bonn - Germany. Directive 90/314/EEC on package travel, package holidays and package tours - Non-transposition - Liability of the Member State and its obligation to make reparation. Joined cases C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 and C-190/94.

¹⁹ Judgment of the Court of 23 May 1996. *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd*. Reference for a preliminary ruling: High Court of Justice, Queen's Bench Division - United Kingdom. Free movement of goods – Protection of animals – Harmonizing directive – Article 36 of the EC Treaty – Non-contractual liability of a Member State for breach of Community law. Case C-5/94.

Иными словами, Суд ЕС посчитал, что если государства-члены в конфликтных ситуациях будут отдавать предпочтение национальному праву, а не праву ЕС, достижение целей Сообщества будет затруднено. Таким образом, впервые (в экспериментальных целях) была сформулирована доктрина верховенства (или приоритета) права Сообщества.

Впервые Суд ЕС сослался на содержание доктрины верховенства в ходе рассмотрения дела № 6/64, *Costa v ENEL*²⁰. Своим решением Суд подтвердил, что в случае коллизии норм национального права и права ЕС приоритет отдается общеевропейскому праву, даже если соответствующее национальное законодательство вступило в силу после законодательного акта ЕС, и что в данном случае возможность применения национального права в соответствии с концепцией «косвенной отмены» исключается (правило, действующее в рамках правовой системы Великобритании, согласно которому новая норма автоматически отменяет противоречащие ей старые положения).

Свое решение Суд аргументировал тем, что право ЕС является неотъемлемой частью национальной правовой системы, а это значит, что государства-члены создали новую правовую систему, ограничив свои суверенные права и передав часть полномочий Сообществу.

Руководствуясь духом и целями Договора, Суд подчеркнул, что приоритет национального законодательства мог бы послужить препятствием для единообразного и эффективного применения права Сообщества. Также Суд заявил, что если бы обязательства, которые принимают на себя государства-члены, «ставились под сомнение принятым позже (национальным) законодательством», то ни о какой их «безусловности» даже не могла бы идти речь.

Аргументируя свою точку зрения, Суд обратился непосредственно к тексту Договора о ЕЭС. СЕС заявил следующее: хотя принцип верховенства права Сообщества в Договоре прямо не предусмотрен, тем не менее ст. 249 (сейчас ст. 189), закрепляющая принцип прямого действия норм регламентов, не имела бы никакого смысла, если бы государства-члены могли отменять их, принимая новое, противоречащее нормам регламентов, законодательство.

²⁰ Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 11 September 2003. *Altair Chimica SpA v ENEL Distribuzione SpA*. Reference for a preliminary ruling: Corte d'appello di Firenze – Italy. Competition – Dominant position – Supply of electricity – Imposition of a *sovrapprezzo*. Case C-207/01.

При рассмотрении дел Van Gend и Costa Суд коснулся лишь теоретических вопросов доктрины верховенства; о практическом применении концепции речь не шла. Серьезная проблема возникла в ходе процесса по делу № 11/70, Internationale Handelsgesellschaft²¹: Административный суд Германии поднял вопрос о правовых основах принципа верховенства. Озабоченность представителей этого судебного органа объяснялась тем, что право Сообщества якобы может поставить под угрозу основные права, предусмотренные Конституцией Германии. Суд ЕС разъяснил, что хотя право ЕС является приоритетным для всех форм и источников национального права, вместе с тем Сообщество признает конституционные права «неотъемлемой частью основных принципов права» и гарантирует их защиту «в соответствии с основными направлениями и целями деятельности Сообщества».

Преюдициальное определение, вынесенное Судом по делу № 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal²², содержит ответ на вопрос о том, должен ли национальный суд отказаться от применения национального законодательства, противоречащего праву ЕС, если такие действия не входят в его компетенцию (в Италии подобными полномочиями наделен конституционный суд). Суд ЕС разъяснил, что в соответствии с правом Сообщества в случае коллизии норм национального права и права ЕС национальный суд должен сразу же применить право ЕС, не дожидаясь решения конституционного суда.

Подобное разъяснение имеет огромное значение, поскольку местные суды получили полномочия, которых в соответствии с национальным правом они не имели. Суд ЕС в очередной раз подчеркнул, что такое решение обусловлено необходимостью обеспечить эффективность права Сообщества.

Еще одним наглядным примером расширения сферы компетенции национальных судов может служить дело № C-213/89, R v Secretary of State for Transport ex Factortame Ltd (Factortame (No 2))²³. В своем

²¹ Judgment of the Court of 17 December 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany. Case 11-70.

²² Judgment of the Court of 9 March 1978. Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA. Reference for a preliminary ruling: Pretura di Susa – Italy. Discarding by the national court of a law contrary to Community law. Case 106/77.

²³ Judgment of the Court of 19 June 1990. The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others. Reference for a preliminary ruling: House of Lords – United Kingdom. Rights derived from provisions of Community law – Protection by national

решении Суд ЕС заявил, что национальный суд не должен принимать во внимание нормы национального законодательства, если они налагают запрет на предоставление временных пособий. Это решение можно рассматривать в качестве примера практического применения принципа верховенства.

Членство в ЕС предполагает действие на территории государств-членов конкурирующей правовой системы – законодательства ЕС. Как ни странно, в Договоре почти ничего не говорится о взаимодействии национального и общеевропейского права. Решение вопроса о том, какой источник права является приоритетным в случае коллизии правовых норм, а также определение основных принципов действия права ЕС на территории государств-членов было оставлено на усмотрение Суда ЕС.

Суд ЕС пришел к заключению, что право ЕС существенно отличается от других источников международного права и принцип верховенства – не единственная его характерная черта: законодательство ЕС наделяет государства, а также их граждан правами и обязанностями, обеспечение которых считается функцией национальных судебных органов.

Хотя рассмотренные принципы могут показаться слишком простыми и очевидными, они играли и продолжают играть огромную роль в развитии Европейского сообщества в целом, повышая значение права ЕС и обеспечивая его единообразное применение на территории всех государств-членов.

courts – Power of national courts to grant interim relief when a reference is made for a preliminary ruling. Case C-213/89.

The Law of the European Community and the National Law. The Development of the Legal Principles of the European Communities (Summary)

*Evgeny M. Stepanov**

The status of the law of the European Union has a significant meaning in the legal systems of the member states. The main tasks of this article are to understand the way the law of the European Union is being implemented and used on the territory of member states and to determine which of the “levels” of the law will have the priority in case of the conflict between the legal norms of the European Union and the national law.

In the article there is explained the difference between legal systems of member states what leads to the different status of the law of the European Union in these countries. Further on the author points out major principles in this sphere: direct action and supremacy, which were produced by the European Court. These two principles are then carefully elaborated by the author and their development and different aspects, such as the effectiveness of the law of the European Communities, are analyzed. Author illustrates his point of view on different examples and there are many references to the cases of the European Court in this respect. This helps to provide a broader basis for analysis of the issues touched upon in the article.

In the conclusion the author states that although the mentioned principles may be very simple and obvious, they continue to play an important role in the development of the European Community, thus increasing the significance of the law of the European Union, what in its turn provides its unified implementation on the territory of member-states.

* Evgeny M. Stepanov – post-graduate student at the Chair of the European Law, MGIMO-University MFA Russia.