

Европейское право

ПРЯМАЯ ПРИМЕНИМОСТЬ (ЭФФЕКТ) ДИРЕКТИВ ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ ВО ВНУТРЕННЕМ ПРАВЕ ГОСУДАРСТВ—ЧЛЕНОВ ЕС

С. В. Г л о т о в а*

Директивы, издаваемые органами европейских сообществ, являются, безусловно, одним из важнейших правовых актов сообществ. Несомненные успехи европейской интеграции были бы не столь значительными, если бы государства—члены ЕС не обладали таким своеобразным правовым инструментом, как директива. Не существует аналога директиве ни в одном из национальных правопорядков, ни в международном праве. Некоторые авторы проводили параллели с основами законодательства¹ в федеративном государстве, однако это не привело к большей ясности по поводу понимания сущности директивы. Правовой анализ затрудняет и ее несовершенное определение, данное в ст. 189 (3) Договора ЕЭС. Эти особенности порождают трудности в практике ее применения и использования национальными судами государств—членов. Центральной проблемой здесь является прямая применимость, или прямой эффект директивы (direct effect).

Прямой эффект представляет собой способность нормы, исходя из ее содержания, предоставлять конкретные права и обязанности физическим или юридическим лицам. Доктрина прямого эффекта была разработана Судом европейских сообществ, призванным, согласно ст. 164 Договора ЕЭС, обеспечивать единообразие права сообществ при толковании договоров и их применении, применительно к другим актам сообщества — регламентам и решениям, а в начале 70-х гг. распространена на директиву. Хотя ее значение было основательно исследовано в западной литературе² по некоторым вопросам, прежде всего касающимся терминологии, существует расхождение взглядов. Предлагаемая статья имеет целью выяснить условия, при которых директивы могут иметь прямой эффект. Для этого оправданно рассмотреть вначале особенности директивы.

* Аспирантка кафедры международного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

1. Основные особенности директивы

Согласно ст. 189 (3) Договора ЕЭС³, ст. 161 Договора об учреждении Евroatома, ст. 14 Договора об учреждении ЕОУС (здесь она носит название рекомендации), директива обязательна для государств-членов, к которым она направлена, в отношении результата. А сам результат должен быть достигнут, предоставляя им выбор форм и средств, пригодных для достижения целей. Необходимо выделить следующие пункты для понимания сущности директивы:

1.1. К сущности директив

а) Директива адресуется государствам

Именно на государства-члены налагается обязанность достичь при исполнении директивы определенной цели (немецкая версия)⁴. В других версиях⁵ под этим определением понимается результат в смысле установления определенного правового порядка⁶. Государство исполняет директиву посредством принятия определенных мер исполнительными властями и подчиненными им органами. Данный процесс может быть обозначен термином “имплементация”⁷.

б) Директива как инструмент двухступенчатого правотворчества

Государства обязаны имплементировать директиву, что означает воплотить в жизнь обязательства, налагаемые директивой на государства-члены, и таким образом достичь предусмотренного результата. Это предписывается ст. 189(3) и дополнительно ст. 5 Договора ЕЭС⁸. В зависимости от того, в какой степени национальное право уже соответствует предписаниям директивы, государственные меры включают издание нового закона, отмену или внесение изменений в уже существующие нормы законов и подзаконных актов, с тем чтобы создать соответствующее праву сообществ правовое положение, привести его в соответствие с целями директивы. Исполнение директив должно происходить посредством законодательных норм, что исключает принятие административных актов, так как на усмотрении должностных лиц остается возможность внесения изменений в эти акты, а при обязательном опубликовании заинтересованные лица не могут узнать о своих правах. В самой директиве устанавливается срок для имплементации (как правило, от шести месяцев до двух, иногда до трех лет).

в) Директива оставляет государствам некоторую свободу нормотворчества

В основе регулирования посредством ст. 189 (3) лежит представление о том, что директивой определяется некая модель⁹, которая должна применяться государствами в процессе нормоустановления с одновременным учетом национальных особенностей. Государствам при имплементации предоставляется определенная свобода принятия решений, что не исключает того, что издатель директивы также может предписывать и детальное регулирование, при котором не остается места для усмотрения государств-членов (однако это не является нарушением ст. 189 (3)¹⁰). Государства-члены могут заполнить оставленный им простор таким регулированием, которое развивает цели директивы, обеспечивает ее эффективность (effect util). Такая конструкция директив является компромиссом между требованием единообразного действия права сообществ и максимально возможной охраной национальных особеннос-

тей. Отсюда возможность регулирования посредством директив предусмотрена в таких материально-правовых областях, где речь идет о сближении, гармонизации, но не обязательно унификации правовых норм. Например, гармонизация согласно ст. 100 Договора ЕЭС, установление свободы передвижения, услуг и движения капиталов (ст. 54, 57, 63, 69). Этот тип правового акта является инструментом “мягкого”, ограниченного воздействия на национальные правовые порядки. Директива очень удобна для внесения необходимых изменений во внутреннем праве при максимально возможном уважении суверенитета государств-членов с их собственными концепциями и терминологией.

г) Директива как источник права сообществ

Директива — производное право сообществ (вторичное право) и в качестве такового является составной частью созданного посредством Договора автономного правового порядка¹¹. Поэтому директива также обладает свойством, присущим праву сообществ — приоритетом права сообществ над национальным правом¹², который означает, что при возникновении коллизий не должна применяться норма национального права, противоречащая праву ЕС, и не может быть издана новая норма, не соответствующая предписаниям права сообществ. Государства-члены не могут ссылаться поэтому на положения, обстоятельства и практику своего внутреннего права, с тем чтобы оправдать неисполнение обязанности по имплементации директивы.

1.2. Опосредованное действие директив как обычный случай

При обычном порядке своевременной имплементации двухступенчатый законодательный процесс имеет своим следствием то, что применение директивы к гражданам Общего рынка опосредуется национальным законом. Суд ЕС так говорит об обычном порядке опосредованного действия директив: “Из этого следует, что в том случае, если директива правильно осуществлена, ее применимость (эффект) для граждан наступает при помощи проведенных мер по осуществлению”¹³. Нуждаемость директивы в имплементации является одновременно ее сильной и слабой стороной. О сильной стороне — уважении к государственному суверенитету — говорилось выше. Слабой стороной, безусловно, является то, что государства-члены могут не исполнить директиву, затянуть исполнение или исполнить ее не во всех частях. Это наносит ущерб праву сообществ, которое не может единообразно, своевременно и правильно применяться, если различные парламенты не следуют своим обязанностям по имплементации. Право сообществ уполномочено во многих областях только на издание директивы и не может заменить их регламентами (обязательными во всех частях). Все это подрывает осуществление свобод внутреннего рынка и конкуренции, поскольку предметом директив являются почти все области права с четко выраженной экономической значимостью. Также причиняется вред интересам частных лиц, являющихся субъектами права ЕС, поскольку именно директивами устанавливаются экологические стандарты и стандарты охраны труда, осуществление принципа равноправия мужчин и женщин в трудовых отношениях. Также это ведет к различному правовому положению граждан в различных государствах.

Некоторой стационарной возможностью, предусмотренной в случае

нарушения государством обязанности по имплементации, является надзорный процесс согласно ст. 169 Договора ЕЭС: возбуждение расследования Комиссией, составление ею мотивированного заключения, передача дела в Евросуд. Однако он требует значительного времени на предъявление иска и в результате может закончиться лишь не приведенным в исполнение решением Суда¹⁴. Этот процесс ограниченно пригодно к осуществлению директив, что подтверждается постоянно возрастающим числом неполной или поздней имплементации директив.

Поэтому Суд ЕС в целях ликвидации неэффективности директив, опираясь на обязательный характер директив и требование полезного действия (*effect utile*), в ряде своих решений¹⁵ разработал механизм, способствующий применению директив во внутреннем праве — доктрину прямого эффекта директив. Сущность этой концепции невозможно понять без признания принципиального различия между прямым действием и прямой применимостью (эффектом).

2. Прямая применимость (эффект) в праве сообществ

В западной литературе и в прецедентном праве Суда не существует универсальной терминологии для определения особого свойства права сообществ, которое называют прямым эффектом: здесь зачастую синонимично употребляются термины “прямая применимость”, “прямое действие”, “прямой эффект”, “применимость третьей стороной”. Это объясняется, в частности, отсутствием в договорах упоминания о прямом эффекте. Вопрос еще более усложняется многоязычностью источников права, сообществ¹⁶. Статья 189 (2), например, в различных языковых версиях имеет неодинаковое значение. Она предусматривает, что регламенты, например, согласно немецкой версии, “действуют непосредственно” (“*gilt unmittelbar*”), а согласно английскому переводу — “применимы напрямую” (“*is directly applicable*”). Однако прямая применимость в немецком языке звучит как “*unmittelbare Anwendbarkeit*” к которому корреспондирует английское “*direct effect*”.

В результате этого одни авторы считают, что термины “прямое действие” и “прямой эффект” взаимозаменяемы¹⁷, другие — что эти термины следует осторожно различать¹⁸.

Можно согласиться с первой группой авторов, если речь идет о положениях договоров и регламентах, поскольку за ними повсеместно признаны свойства действовать напрямую и порождать определенные юридические последствия для индивидов. Однако представляется, что в отношении директив необходимо делать различия между этими терминами, поскольку они выражают две различные концепции в праве сообществ. Наиболее четко об этом пишет Винтер¹⁹. Автор в основном следует его аргументации.

Прямое действие (*unmittelbare Geltung* — нем., *direct applicability* — англ., *applicabilité directe* — фр.) подразумевает, что акты ЕС (в первую очередь регламенты) для того, чтобы стать действительными во внутригосударственном праве, не требуют каких-либо актов по их инкорпорации. На это указывают ст. 189(2) Договора ЕЭС и аналогичные ей положения в двух остальных. Признано, что государства-члены дали согласие на подобное действие посредством вступления страны в сооб-

шество (подписания или присоединения к договору) и передачи ему суверенных прав, а также проведения необходимых изменений в конституциях. Таким образом, первичное право и регламенты становятся частью внутригосударственного порядка. Винтер ссылается на немецкую версию Договора, которая, по его мнению, “отражает эту идею однозначно”. В этой версии регламенты “непосредственно действуют” (“*gilt unmittelbar*”) в каждом государстве, то есть являются частью законодательства, действующего в государстве, вместо “*ist unmittelbar*” (что больше соответствует “применимому напрямую”). Прямой эффект (*direct effect* — *англ.*, *effect direct* — *фр.*, в Германии его называют “*unmittelbare Wirkung*”, но также используют термин “*unmittelbare Anwendbarkeit*” — непосредственная применимость), по его мнению, следует оставить для указания способности положения создавать права для частных лиц. Подобное действие Суд ЕС признает и за первичным правом с момента вынесения решения по делу *Van Gend en Loos*.

Абстрактная пригодность первичного права и регламентов действовать непосредственно коренным образом отличает право сообществ от международного права. Международные договоры не могут устанавливать права и обязанности в договаривающихся государствах для частных лиц. Они могут создаваться во всех случаях посредством внутригосударственного трансформационного акта. В отличие от международного права, право сообществ обязывает не только стороны договора (государства-члены), оно действует и в отношении субъектов внутреннего права.

Прямое действие может привести к прямому эффекту, но не в любом случае. Вопрос о том, является ли норма обладающей прямым эффектом, решается исходя не из абстрактной юридической природы норм, а из ее конкретной формулировки. Норма в отношении своего содержания должна быть пригодной к тому, чтобы предоставлять индивидам права и накладывать на них обязанности. Конкретно она должна быть:

- относительно ясной и точной;
- безусловной.

Вследствие этого норма будет иметь прямое действие, то есть применяться без дополнительных государственных мероприятий.

3. Обоснование прямого эффекта директив

В 1970 году Суд представил решение по делу *Grad*, которое положительно решило вопрос о прямом эффекте решений. В этом деле Суд пояснил, что с обязательным действием, признанным за решениями посредством ст. 189, было бы несовместимо исключить то, что заинтересованные лица могли бы ссылаться на обязанности государства, наложенные решением. По мнению Суда, эффект полезного действия (*effect util*) таких мер был бы ограничен, если бы граждане не могли ссылаться на них в суде и суды не принимали их во внимание как составную часть права ЕС. Спустя несколько месяцев после дела *Grad* в решении по делу *Sace* этот подход подтвердился.

В решении по делу *Van Duyn* аргументы, относящиеся к решениям, были распространены на директиву. Суд пришел к выводу, что и отдельные положения директив; и сама по себе директива также могут

обладать прямым эффектом. Он представил для обоснования этого три довода:

1) необоснованность аргумента *a contrario* (от противного) о прямой применимости регламентов: “Если в соответствии с положениями ст. 189 регламенты являются непосредственно действующими и, соответственно, могут по своей природе обладать прямым эффектом, из этого не следует, что другие категории актов, упомянутые в этой статье, никогда не могут иметь подобные эффекты”;

2) обязательное действие директив: “Было бы несовместимо с эффектом обязательности, которым наделяет директиву ст. 189, в принципе исключать возможность того, что обязательство, которое она налагает, может быть использовано теми, кого оно касается”;

3) потребность в эффективности директив: “В частности, когда органы сообщества посредством директивы налагают на государство обязательство следовать определенной манере поведения, полезный эффект подобного акта будет существенно снижен, если частные лица лишены возможности сослаться на него в национальных судах и если последние не имели возможности рассматривать его в качестве элемента права сообщества”.

В деле *Ratti*²⁰ Суд подтвердил аргументы в пользу прямого эффекта директив. Он также признал, что государство, если оно не выполнило предписанные меры по имплементации, не может индивидам (которые в данном случае исполнили директиву по собственной инициативе) возражать, что оно — государство — не выполнило вытекающие из этой директивы обязанности. Это соответствует всеобщему правовому принципу *auditor turpitudinem suam allegans*²¹.

В результате дискуссии²² по поводу состоятельности этих аргументов обязательный характер и полезное действие директив остаются ведущими аргументами в пользу их прямого эффекта²³. После решения по делу *Van Duyn* вопрос о том, могут ли директивы обладать прямым эффектом, трансформировался в вопрос, при каких обстоятельствах это может произойти.

4. Предпосылки прямого эффекта

Для проверки допустимости прямого эффекта Суд ЕС предлагает общий двухступенчатый тест: рассматриваемые положения должны являться:

а) безусловными и б) достаточно ясными и точными.

а) *Безусловность нормы*

Директива является содержательно безусловной, если “она не снабжена ни оговорками, ни условиями и по своей сути не требует дальнейших мероприятий органов сообществ или государств-членов”²⁴. Этим разъяснением Евросуд исключает прямой эффект тех частей директив, имплементацию которых ставят в зависимость от решений органов сообществ и государств²⁵.

Прямой эффект может отсутствовать, если директива при имплементации оставляет простор для оценки или усмотрения. Кроме того, оставление государству свободы не противоречит прямому эффекту, если государству при этом установлены минимальные стандарты²⁶.

б) Относительная ясность и точность нормы

Относительная точность подразумевает не какую-либо абстрактную ясность норм, которая делала бы излишней любую интерпретацию. Директива является достаточно точной, если по содержанию своего регулирования и по кругу лиц, которых она управомочивает, содержит предписания, обладающие такой степенью внутренней определенности и достаточности, что индивиды могут на нее ссылаться и суды могут ее применять²⁷. При этом директива не будет точной, если она содержит лишь неопределенные программные положения и оставляет государствам свободу принятия решения относительно установления материального регулирования²⁸.

Важно подчеркнуть, что достаточная точность, как и безусловность, могут даваться только лишь для отдельных положений директивы. При этом возможно проводить разделение даже внутри редакционно взаимосвязанных норм.

Прямой эффект директив возможен лишь по истечении срока, назначенного для их имплементации, и лишь при невыполнении государством обязательств по имплементации директивы полностью или частично.

5. Пределы прямого эффекта

5.1. Обязательства государств по международным договорам

Несмотря на то что прямой эффект считается одной из основ правовой системы сообщества²⁹, он не является неприкосновенным. Прямой эффект имеет свои ограничения.

Первое ограничение является результатом применения ст. 234 Договора ЕЭС, в которой говорится: «Положения Договора не затрагивают права и обязательства, вытекающие из соглашений, заключенных до вступления в силу этого Договора между одним или более государствами-членами, с одной стороны, и одной или более третьими странами, с другой».

В двух делах³⁰ о запрете работы женщин в ночное время Суд постановил, что запрет работы женщин в ночное время, когда работа мужчин в ночное время не запрещена, противоречит принципу равного обращения в отношении условий труда, установленных в Директиве 76/207 (равное отношение на работе)³¹. Хотя было установлено, что это положение обладает прямым эффектом, проблема состояла в том, что противоречащее директиве национальное положение было принято для того, чтобы обеспечить действия Конвенции 89, запрещающей работу женщин в ночное время. Франция ратифицировала эту конвенцию 21 сентября 1953 г., то есть до вступления в силу Договора ЕЭС. В решении Суд пришел к заключению, что национальный суд не обязан отменять национальное положение, которое противоречит директиве, до тех пор пока применение этого положения необходимо для обеспечения исполнения государством-членом обязательств, вытекающих из соглашения, предшествовавшего Договору в смысле ст. 234.

В итоге, несмотря на то что применение директивы должно было привести к отмене несоответствующих французских положений, в настоящем случае такой эффект был заблокирован ст. 234 Договора ЕЭС, закрепляющей примат международного права над правом сообществ.

5.2. *Запрет горизонтального эффекта*

Дела, в которых имело место правоотношение между государством, с одной стороны, и физическими или юридическими лицами, с другой, говорят о вертикальных отношениях и, соответственно для права сообществ, — о *вертикальном прямом эффекте*. Вертикальный эффект директив может быть только прямым, то есть только граждане могут выводить из положений директивы права по отношению к государству. Государство не может из неисполненной директивы выводить обязанности граждан по отношению к самому себе (обратный вертикальный эффект). Государствам запрещается поэтому, руководствуясь директивой, вводить уголовно-правовые или дисциплинарно-правовые санкции³², что логично, поскольку положения директивы не могут действовать в пользу государства, которое не исполнило директиву: это способствовало бы поощрению недобросовестных государств.

В признании вертикального эффекта директив Суд видит минимальную гарантию защиты прав граждан, которым причинен вред неисполнением директив³³. В отношении государств “новую санкционную категорию” сообщество представляет собой возложенная на национальные суды защита этого права³⁴.

Что касается *горизонтального прямого эффекта*, то есть привлечения директивы в качестве основания иска в спорах между частными лицами, Суд в деле *Marshall*³⁵ постановил, что таковой невозможен. Какова же мотивировка этого решения? Суд заключил, что, поскольку директива в силу ст. 189(3) является обязательной только для государств, она “не может самостоятельно создавать права индивидов”. Этим Суд способствует тому, чтобы предоставленные правом сообществ права выявлялись более четко. По его мнению, адресная направленность директивы является неким щитом против обременения, ухудшения правового положения индивидов, к которым она не обращена.

Второй аргумент против горизонтального эффекта относится к различию между регламентами и директивами. Признание горизонтального эффекта директив приведет к уравниванию директив с регламентами, что лишит директивы их изначального характера и пойдет вразрез со ст. 189. Но этот аргумент является точно таким же, какой был выдвинут против прямого эффекта директив в целом, который Суд, однако, отверг³⁶. Более того, разрешение горизонтального эффекта директив ничего не изменит в отношении обязательности их исполнять³⁷, не повлияет оно и на выбор форм и методов, оставленных на усмотрение государства³⁸.

Третий аргумент относился к принципу юридической определенности. На тот момент не существовало требования публиковать директивы в *Official Journal*³⁹. Частные лица должны иметь возможность полагаться на то, что на них не накладываются никакие обязанности, о которых они не были бы осведомлены⁴⁰. Некоторые исследователи считают этот аргумент формальным, поскольку на практике директивы публикуются⁴¹. Теперь, после поправки, сделанной Маастрихтским договором, ситуация изменилась⁴².

Из всего этого следует, что ни один из аргументов против горизонтального эффекта директив не является действительно окончательным.

Дабы смягчить последствия отказа от горизонтального эффекта, а

также в случаях, если не выполняются критерии прямого эффекта, в соответствии с требованиями эффективности права сообществ, когда издание норм может осуществляться только путем издания директив, Суд в своей практике пошел по трем направлениям:

1. Суд расширил понятие государства и тем самым сферу вертикальных правоотношений. Наряду с правительством и парламентом государств-членов Суд применяет обязательство, вытекающие из директив к государственному налоговому и финансовым органам⁴³; государственным больницам и государственным органам здравоохранения; органам полиции и схожим представителям власти⁴⁴; всем носителям публичной власти, включая муниципалитеты и им подобные юридические лица, обладающие публичными правами⁴⁵; предприятиям по снабжению энергией и схожим учреждениям независимо от своей правовой формы, которые в силу государственного акта или под государственным контролем осуществляют бытовое обслуживание в публичных интересах и поэтому наделены особыми правами⁴⁶.

2. Для областей горизонтальных правоотношений Суд развил опосредованный эффект в пользу третьих лиц. В деле *Harz*⁴⁷ Суд пояснил, что «обязанность, вытекающая из директивы, относительно достижения цели, предусмотренной в ней, а также обязанность государств согласно ст. 5 Договора ЕЭС касаются всех носителей публичной власти, пригодных для выполнения согласно этой обязанности мероприятий общего или особенного рода, а также, в рамках их компетенции, и судов. Из этого следует, что национальный суд при применении национального права интерпретирует это право в свете дословного текста и целей директивы так, чтобы достичь названной в ст. 189 (3) цели. Это означает, что суды обязаны толковать национальное право, включая как предшествующее право, которое еще не приспособлено к директиве, так и новое право, которое неправильно (преднамеренно или непреднамеренно) имплементировало директиву, в соответствии с директивой.

3. Для всех остальных случаев Суд пояснил, что при отсутствующей или неверной имплементации директив наступает обязанность возмещения ущерба со стороны государства. Конкретно это может применяться в следующих случаях:

— в вертикальных отношениях между гражданином и государством, если директива вследствие недостаточной ясности и безусловности не обладает прямым эффектом (дело *Francovich*⁴⁸);

— в горизонтальных отношениях, если гражданин по отношению к другому частному лицу полагается на положения директивы, но которая вследствие несвоевременной или неправильной имплементации и за недостатком эффекта в пользу третьих лиц не обладает прямым эффектом (дело *Faccini Dori*⁴⁹).

6. Недостатки судебного толкования

Наиболее частой критике подвергаются постановления Суда, в которых идет речь об отказе от признания за директивами эффекта в горизонтальных отношениях. Дальнейшее расширение понятия государства в области вертикальных отношений представляется неправомерным. Если Суд отказывается от горизонтального эффекта, хотя он был

бы в итоге санкцией за неисполнение директив, тогда это должно касаться и юридических лиц, близких государству. Ответственными за несостоявшуюся и неверную имплементацию директив являются прежде всего парламенты государств-членов⁵⁰. Напротив, ответственность не может затрагивать региональных и муниципальных юридических лиц: они не обязаны в соответствии со своим местом в системе государственных органов возмещать убытки, нанесенные правительством.

Далее. Применение положений директивы, обременяющих юридических лиц, приравненных к государственным, например в трудовом праве, ведет к дискриминации по отношению к функционально или организационно схожим учреждениям, которые не уполномочены государством. Например, служащие городской больницы имеют право на иск, а коллеги соседней частной клиники, напротив, нет.

Наконец, принятие вертикального эффекта при одновременном отказе от горизонтального ставит применение права сообществ в государствах в зависимость от доли в них государственного сектора, а также возможности приватизации. Право сообществ будет осуществляться в государстве с высокой долей государственного сектора, чем в государстве, ограничивающем свое вмешательство в экономическую.

Из того, что директива не может обременять граждан, вытекает, что она может применяться только к носителям неблагоприятствующего права. Но это ведет к искажению межгосударственной конкуренции, поскольку тогда гармонизирующие директивы могут иметь прямой эффект лишь в государствах, где национальные нормы устанавливают более строгие обязанности, нежели те, которые содержатся в директивных положениях, без того чтобы устранять более выгодное правовое положение конкурентов в других государствах-членах⁵¹. Это противоречит единству применения права сообществ, о котором заботится Суд ЕС⁵². Государства-члены, в которых существует более благоприятное по сравнению с правом ЕС правовое положение граждан, могут иметь склонность защищать “своих” производителей, не имплементируя директиву.

Проблема опосредованного эффекта директив также ведет к правовому неравенству. Если делом национальных судов будет решать, может ли и в какой степени толковаться национальное право в соответствии с директивой, это приведет к различиям не только между судами различных государств, но и между судами различных судебных округов. То, что один судья в рамках толкования, соответствующего праву сообществ, постановит таковым, будет рассматриваться другим уже как противоречащее праву сообществ. Такое решение накладывает на граждан, полагающихся на предписания директивы, значительный процессуальный риск.

Единственным справедливым решением всех этих проблем было бы признание горизонтального эффекта директив. Те положения директивы, которые содержат относительно ясное и безусловное регулирование, могли бы приниматься во внимание национальными властями и судами без осуществления дальнейших государственных мер, при этом они бы по истечении срока на имплементацию уравнивались с регламентами. Двухступенчатый характер директивы не имеет целью защитить инди-

видов от обязанностей, налагаемых правом сообществ (право сообществ может налагать обязанности на индивидов посредством регламентов и решений), а имеет целью защитить суверенитет государств. Но это значимо только тогда, если директивы оставляют государствам свободу действий. Однако если директива обладает критериями прямого эффекта, она не оставляет государствам никакой свободы усмотрения. Поэтому непонятно, почему ее содержание нуждается в имплементационных мерах.

Небрежное государство подвергалось бы санкции посредством утери возможности выбора относительно форм и средств. Так как Маастрихтский договор установил измененной ст. 191 договора об обязанности опубликования директив, которая ранее касалась лишь регламентов, это решение не противоречило бы принципу законности. Хотя эти доводы поддерживаются большинством генеральных адвокатов⁵³, Суд ЕС самостоятельно до сих пор не пришел к изменению своего толкования.

7. Значение прямого эффекта

Правопорядок сообществ сам по себе не может осуществляться, реализовывать цели, для которых сообщества были созданы, без помощи национального права. Это особенно ясно иллюстрируется на примере директив, поскольку для достижения целей, предусмотренных в них, необходимо принятие национального закона. Но если государство не выполняет свою обязанность по имплементации директивы (ст. 189(№) и ст. 5), право сообществ не может претвориться в реальность. Поэтому принцип прямого эффекта способствует эффективному осуществлению права сообществ.

Одновременно прямой эффект представляет собой санкцию против недобросовестного государства, нарушающего право сообществ неисполнением директив вовремя и правильно. Существовавшая ранее возможность принуждения государств-членов к выполнению своих обязанностей согласно ст. 169—170 носила лишь добровольный характер. В этих условиях нужно было найти другую санкцию, которая, конечно, не могла быть не свойственным праву сообществ исполнением договора.

Поэтому Судом ЕС разрабатывается доктрина прямого эффекта директив, в результате чего государства-члены лишаются привилегии осуществлять директиву во внутригосударственном пространстве посредством закона, учитывающего все национальные особенности. Это является санкцией для дисциплинирования государств-членов. Данный принцип имеет много общего с внутригосударственным принципом прямого действия конституционных норм. Например, Федеральный Конституционный суд Германии постановил в решении по абз. 5 ст. 6 Основного Закона⁵⁴, что если законодатель не следует предписанной ему обязанности издать соответствующий Конституции закон, санкция состоит в том, что немецкие суды непосредственно применяют абз. 5 ст. 6 Основного Закона и, таким образом, могут самостоятельно осуществлять право внебрачных детей⁵⁵.

Прямой эффект также устанавливает прямую связь между частными лицами и правом сообществ, они могут теперь полагаться на

директивы пока не вынесенные государством. Тем самым расширяется их судебная защита.

Последствия применения принципа: вместо национальной нормы, которая не соответствует директиве, при вышеназванных предпосылках положения директивы, создающие права для физических и юридических лиц, должны применяться самостоятельно, как резервное нормоуправление⁵⁶. В результате этого частным лицам предоставляется такой правовой статус, какой был бы у них в случае исполнения директивы.

Таким образом, принцип прямого эффекта — важнейший принцип, определяющий соотношение и взаимодействие национального права и права ЕС, способствующий эффективному осуществлению права сообществ во внутрисообщественном правовом поле.

¹ См. *Ipsen. Richtlinien-Ergebnisse//Hallstein and Schlochauer, zur Integration Europas, Festschrift für Friedrich Ils. — Karlsruhe, 1965. — S. 69, 71; Kapteyn and Verloren van Themaat. Introduction to the law of European Communities. Deventer, 1990. — P. 193; Bleckmann. Europarecht. — Köln, 1990. — S. 192; Oldenkop. Die Richtlinien — Brussels. der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. 1972. S. 55; Timmermans. Directives: Their effect in the National legal Systems//Common Market Law Review. 1979. — P. 533.*

² В отечественной литературе она практически не исследована, за исключением: *Топорнин Б. Н.* Европейские сообщества: право и институтыг. — М., 1992. — С. 171; *Исполнинов А. С.* Международно-правовые аспекты деятельности Комиссии ЕС (дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук). — М., 1995.

³ См. Договоры об учреждении Европейских сообществ. — М., 1994.

⁴ “Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat... hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich...” (2. 189(3) немецкой версии договора).

⁵ Английский вариант предлагает такую формулировку: “A directive shall be binding, as to the result to be achieved”.

⁶ См. *Ipsen. Europaisches Gemeinschaftsrecht. — Tubingen, 1972. — S. 455.*

⁷ В литературе также используются термины “исполнение”, “перенесение”, “перемещение” директивы.

⁸ Статья 5 предусматривает, что государства-члены принимают все подходящие меры общего и частного характера для обеспечения выполнения обязанностей, вытекающих из настоящего договора или из актов органов сообщества. Они воздерживаются от всех мер, могущих поставить под угрозу осуществление целей настоящего договора.

⁹ *Rescatore. L'effet des directives communataiures: une tentative dedemythification. — Dalioz, 1980. — P. 171.*

¹⁰ *Lbeckmann. Op. cit. — S. 192.*

¹¹ Дело *Van Gend en Loos 26/62 [1963] European Court Reports*, p. 1 и дело *Costa/ENEL 156/64 [1964] ECR 585.*

¹² Дело *Simmenthal 106/77 [1978] ECR 629.*

¹³ Дело *102/79 [1980] ECR 1473*; дело *Becker 8/81 [1982] ECR 53.*

¹⁴ Лишь в новой редакции ст. 171 Маастрихтского договора предусматривается наложение штрафа в случае неисполнения решения суда на государство-нарушителя.

¹⁵ Дела *9/70 Grad [1970] ECR 825, 33/70 SACE [1970] ECR 1213. 41/74 Van Duyn [1974] ECR 1337.*

¹⁶ *Easson. The “Direct Effect” of EEC Directives//International and Comparative*

Law Quarterly. 1979. №... — p. 319—322; *Oldenbourg*. Die unmittelbare Wirkung von EG-Richtlinien im interstate Bereich. München, 1984. — S. 14.

¹⁷ *Lauwaars*. Lawfulness and legal force of community decisions. — Leiden, 1973. — P. 14.

¹⁸ См. *Pescatore*. Op. cit. — P. 155; *Dashwood*. The principle of direct effect in European Community Law//Journal of Common Market Studies. 1978. — P. 229—230; *Easson*. Op. cit. P. 319—321; *Ihartley*. The foundations of European Community Law. Brussels. 1994. — P. 206—207.

¹⁹ *Winter*. Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law//CML Review. 1972. — P. 425.

²⁰ Дело *Ratti* 148/78 [1979] ECR 1629.

²¹ *Blekmann*. Zur unmittelbaren Anwendbarkeit der EG-Richtlinien//Rect der internationalen Wirtschaft. 1984. — Nr..... S. 778; *Oldenbourg*. Op. cit. — S. 224; в английской версии ссылаются на Estoppel-принцип (см. *Easson*. Can directives impose obligations on individuals//European Law Review. 1979. — P. 71).

²² См. *Dashwood*. Op. cit. — P. 229; *Grabitz*. Entscheidungen und Richtlinien als unmittelbar wirksames Gemeinschaftsrecht. Europarecht, 1971. — S. 7—14; *Bebr*. Development of Judicial Control of the European Communities. The Hague, 1981. P. 560, 586.

²³ В 1988 году (в решении по делу *Moormann* 190/87 [1988] ECR 4689) Суд подал еще одно обоснование под юридическую базу прямого действия, а именно обязательство сотрудничества, установленное в ст. 5 договора.

²⁴ Дело *Van Duyn* [1974] ECR 1337.

²⁵ *Jarass*. Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung von EWG-Richtlinien//Neue Juristische Wochenschrift. 1990. — S. 2420

²⁶ Дела *Grunert* 88/79 [1980] ECR 1827, *Becker* 8/81 [1982] ECR 53; дела C6/90 и C-9/90 *Franovich and Bonifaciv. Italy* ECR I—1155.

²⁷ Дело *FNV* 71/85 [1986] ECR 3885, дело *Bercker* 8/81 [1982] ECR 53.

²⁸ Дело 51/76 “*Nederlandse Ondernemingen*” (VNO) [1977] ECR 113.

²⁹ *Wyatt and Dashwood*. European Community law. — London, 1993. — P. 54.

³⁰ Дело C-345/89 *Stoeckel* [1991] ECR I—4047 и дело C-158/91 *Levy* [1993] ECR I—4287.

³¹ Official Journal. 1976. 3 39/40.

³² Дело *Kolpinhuis Nijmegen* 80/86 [1987] ECR 3969. В нем государство на основе еще не имплементированной им директивы хотело привлечь гражданина к уголовной ответственности.

³³ Дело 102/79 [1980] ECR 1473; дело *Becker* 8/81 [1982] ECR 53.

³⁴ См. Решение Конституционного суда Германии//Juristenzeitung. 1988. Nr. ... — S. 191 (Rupp).

³⁵ Дело 142/84 [1986] ECR 723. В нем истица, уволенная работодателем по достижении пенсионного возраста, ссылаясь на директиву 206, которая предусматривала равноправие мужчин и женщин в отношении увольнения. Названная директива не была имплементирована Великобританией.

³⁶ Дело 41/74 *Van Duyn* [1974] ECR 1337.

³⁷ См. Высказывание генадвоката Джекобс в деле *Vanetveld* C-316/93 [1994] ECR I—763, 25.

³⁸ См. Высказывание генадвоката Ленца в деле *Faccini Don* C91/92 [1994], 59.

³⁹ В соответствии со ст. 191 Договора ЕЭС до внесения в нее поправок Маастрихтским договором.

⁴⁰ *Zuleeg*. Die Rechtswirkung europaischer Richtlinien, Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht. NJW, 1980. — S. 474.

⁴¹ См. *Timmermans*. Op. cit. — P. 542.

⁴² Хотя при более внимательном рассмотрении ст. 191 предусматривает лишь

публикацию директив, адресованных ко всем, а не к отдельным государствам. См. *Scherzberg*. Die innerstaatlichen Wirkungen von EG-Richtlinien. — Jura, 1993. — S. 225.

⁴³ Дело *Becker* 8/81 [1982] ECR 53.

⁴⁴ Дело *Marshall* 152/84 [1984] ECR 1690; дело *Johnston* 222/84 [1986] ECR 1651.

⁴⁵ Дело *Fratelli constanzo* 103/88 [1989] ECR 1839.

⁴⁶ Дело *Foster* C-188/89 [1990] ECR 3343.

⁴⁷ Дело 79/83 [1984] ECR 1921.

⁴⁸ Дела C-6/90 и C-9/90 *Franovich and Bonifaci v. Italy* ECR I-1155.

⁴⁹ Дело C-91/92 [1994].

⁵⁰ А также правительство, если оно, согласно праву законодательной инициативы, участвует в законодательном процессе.

⁵¹ *Richter*. Die unmittelbare Wirkung von EG-Richtlinien zu Lasten Einzelner. — *Europarecht*, 1988. — S. 394, 399.

⁵² *Bleckmann*. Op. Cit. — S. 777.

⁵³ См. заключительную речь генерального адвоката Ван Гервина в деле *Marshall II* 271/91 [1993] ECR I-4367, Джекобса в деле *Vaneetveld* C-316/93 [1994] ECR I-763 и Ленца в деле *Faccini Don C-91/92* [1994].

⁵⁴ BVerfGE 25 S. 167; 26, S. 265 (272).

⁵⁵ Абз. 5 ст. 6 Основного Закона ФРГ предусматривает, что внебрачным детям посредством законодательства должны предоставляться равные по сравнению с детьми, рожденными в браке, условия для их физического и психического развития.

⁵⁶ *Streinz*. *Europarecht*. — Baden-Baden, 1995. — S. 123; *Ipsen*. *Europarecht* (Anm. zu EuGH, S. 354). — 1966. — S. 356, 359, где он говорит об “альтернативном нормоустановлении в праве сообществ”.

Статья поступила в редакцию в январе 1998 года.