

СУВЕРЕННЫЕ ПРАВА ГОСУДАРСТВ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

А. В. Клемин*

Со вступлением в Европейское сообщество европейские государства делегировали этой международной организации значительную часть своих суверенных полномочий. Римским и Парижским договорами, рассматриваемыми в ЕС в качестве Конституции Союза, органам объединения были переданы широкие полномочия в правотворческой, исполнительной областях, а также полномочия на толкование коммунитарного (community) права.

Анализ актов ЕС показывает, что значительная их часть посвящена урегулированию конкретных материальных сфер жизнедеятельности объединения в области сельского хозяйства, таможенной политики, транспорта, внешнеторговой политики, финансовой деятельности, всего комплекса торгового и гражданского права, регулирующего условия конкуренции на рынках товаров, капиталов, услуг, рабочей силы, а также деятельность картелей и монополий.

С принятием в 1986 году Единого европейского акта компетенция ЕС в области охраны окружающей среды, культуры и образования, охраны здоровья, исследовательской и технологической политики (в частности, регулирование неядерных исследований), социальной политики (например, защита прав потребителей), принадлежавшая ранее исключительно государствам, отошла к наднациональным органам.

Со вступлением в силу Маастрихтских соглашений ЕС переданы полномочия в таких областях, как валютное, налоговое, социальное регулирование, внешняя политика, оборона.

Таким образом, во многих сферах государства — участники ЕС в той или иной степени лишились права на самостоятельность в принятии решений.

Не касаясь специально проблем "передачи" или "делегирования" перечисленных внутригосударственных прерогатив, иных вопросов, относящихся к компетенции наднациональных органов, хотелось бы сконцентрировать внимание на другом вопросе, а именно: каковы последствия передачи полномочий Сообществу для самих государств-членов; как это добровольное отчуждение отразилось на самих государствах-участниках и их возможностях по реализации "отданных" суверенных прав.

* Научный сотрудник Института социально-экономических и правовых наук Академии наук Татарстана, кандидат юридических наук.

Среди зарубежных "европеистов" на этот счет существуют полярные точки зрения. Часть юристов окончательно отказывает государствам в компетенции в областях, переданных для самостоятельного регулирования Сообщества. Их позицию можно пояснить, в частности, следующими словами: "Компетенция Сообщества подразумевает некомпетентность государств-членов независимо от того, действуют ли они отдельно или совместно"¹.

По мнению Х.Хасфорда, "предоставление Европейским сообществам ограниченных компетенций означало соответствующую потерю их со стороны государств-членов... формально государства продолжают владеть своими компетенциями, субстанционально же, их утеряли с передачей ЕС"². Немецкий ученый Грабитц аналогично соотношению земельного и федерального права в Германии также отказывает внутригосударственному праву в действии в тех областях, где действуют нормы права интеграционного³. Он, пожалуй, наиболее ярко выразил точку зрения, которая состоит в том, что приоритет права Сообщества строится по такому же принципу, как и в отношениях между федеральным правом ФРГ и правом земель (на основе ст.31 Основного закона), где право федеральное "ломает" право земельное (*Bundesrecht bricht Landesrecht*). Даже постановления федерального министерства имеют приоритет перед конституционным законодательством земель.

И все же большинство "европеистов" являются сторонниками подхода, бесспорно, более соответствующего реальности. Он состоит в том, что "государства и далее остаются суверенными субъектами международного права, и как таковые, во всех случаях могут действовать, нарушая договор: их акты от этого не становятся ничтожными"⁴. Статья 24 части 1 Основного закона ФРГ, наиболее явно допускающая передачу "верховой власти" межгосударственным образованиям, также не может быть истолкована в смысле окончательной потери национально-государственных полномочий в сферах, отданных регулированию ЕС.

Государства-члены, хотя и отказываются добровольно от собственных суверенных прав в пользу наднациональных органов, в то же время владеют ими по-прежнему как полноправные государства, а не урезанные в правах члены новой федерации.

Независимость государств от обязательств и воли Европейского союза находит подтверждение в способности изменять компетенцию данной организации, невзирая на договорно-обязательную процедуру их изменения, закрепленную в статье 236 Договора о ЕЭС, которая, в частности, гласит, что "Совет высказывает мнение о созыве". В истории Европейских сообществ имели место случаи "неконституционного" изменения договоров: дважды, в 1956 и 1957 годах, несмотря на запрет пересматривать и изменять дого-

вор в переходный период, был ревизован и ратифицирован всеми первоначальными участниками Договора о ЕОУС 1951 года.

Зарубежными обозревателями отмечаются и другие факты, свидетельствующие о том, что государства-члены выступают в качестве "господ договора"⁵. Так, Люксембургские решения от 29 января 1966 г. представляют недоговорное — *de facto* — изменение Конституции ЕС. Помимо прочего, было введено существенное новшество, которое не было отражено в тексте договоров. Так, государствами-участниками было дано обещание, заключавшееся в том, чтобы возможность принятия решений большинством голосов применять с известными ограничениями.

Следует сказать, что право ЕС, наделенное приоритетом по отношению к внутреннему праву государств, хотя и выполняет роль инструмента интеграции, однако его силу не следует переоценивать. Оно не может игнорировать существование государственности своих членов с собственными задачами, отличающимися от задач Сообществ. Одним из показателей такого "соотношения сил", по мнению одного из ведущих ученых в области права ЕС Х.П. Ипсена⁶, является действие директив Совета и Комиссии, которые "требуют для их выполнения подключения верховной государственной власти". Необходимо добавить, что помимо директив другие правовые акты органов ЕС, включая и постановления, также не могут быть реализованы без исполнительного участия государств-членов, а именно их правоприменительных органов. Кстати сказать, количество новых директив ЕС в последнее время резко сократилось. Это произошло отчасти в результате нажима со стороны членов ЕС, недовольных интенсивностью вмешательства Брюсселя в их суверенные права.

С созданием Сообществ возникла новая верховная власть, чья деятельность в рамках компетенции государств допускается. Государства-члены передали ЕС широкий круг прав в целом ряде внутригосударственных областей. И такая передача не является одноразовым актом. Практика показывает, что с определенными сложностями, но процесс передачи полномочий тем не менее продолжается. Некоторые юристы рассматривают данную ситуацию как временное пожертвование, то есть только на период деятельности организации, после чего переданные компетенции вновь отойдут обратно.

Однако договоры об учреждении не только не оговаривают возможности и основания прекращения существования организации, но и обходят молчанием временные ограничения их деятельности. Например, статья 240 Договора о ЕЭС исчерпывающе устанавливает, что "этот договор действует на неограниченное время" (ст. 97 Договора о ЕОУС единственная предусматривает 50-летний срок его действия).

Итак, логично поставить вопрос, в какой степени передача суверенных полномочий, которыми государства продолжают принципиально владеть, сказывается на возможностях их дальнейшей реализации. При разборе этой проблемы, как, впрочем, и других, недостаточно общего утверждения о добровольном отказе государств от части суверенных прав в пользу наднациональных органов и "ликвидации суверенной компетенции государств-членов в определенных областях"⁷. Объективную картину можно выявить, только обратившись к конкретной европейско-правовой практике, которая существенно обогащает подобные выводы. Многочисленные примеры из практики ЕС, отражающие высокую степень сложности реализации "переданных" полномочий, опровергают упрощенное представление об утрате суверенными государствами части собственных прав.

Учредительные договоры о ЕС содержат, как известно, нормы, которые рассматриваются в качестве коллизионных. Они либо обязывают государства "воздерживаться от всех мер, могущих поставить под угрозу осуществление целей этого договора" (ст. 5 Договора о ЕЭС) и, следовательно, вступающих в коллизию с коммунитарным правом, либо подтверждают, что акты производного права являются обязательными для внутригосударственных правоприменительных органов (ст. 189 Договора о ЕЭС).

Статья 5 решает коллизионный вопрос в пользу европейского договорного права, а статья 189 Договора о ЕЭС создает юридическую базу приоритетного действия производного права. Кроме этого, нормы, содержащие материальное право, конкретизируют данные положения применительно к тем или иным сферам регулирования. Например, абзац 1 статьи 85 запрещает соглашения и иные действия, которые нарушают конкуренцию и могут нанести ущерб торговле между государствами-членами.

Суд ЕС правотолкованием неоднократно развивал и подтверждал принцип приоритета наднационального права, который в случае коллизии делает национальное право неприменимым. Своими решениями от *Van Gend en Loos* (1963) б *Costa/ENEL* (1964) до *Schaffleisch* (1979), которые носят в этом отношении основополагающий характер, Суд Сообщества сформировал мощную правовую основу для приоритета права ЕС.

Этот принцип включает два важных аспекта. Во-первых, приоритет действует по отношению к национальному праву каждой ступени как в ранге простых законов, так и в отношении конституционного права государств-членов; и во-вторых, национально-правовые нормы, противоречащие праву организации, должны оставаться без применения.

Передача тех или иных внутригосударственных сфер для регу-

лирования ЕС отнюдь не означает автоматической отмены национально-правовых норм в той или иной области. Речь может идти лишь об их неприменении, когда действует право коммунитарное. Этот небесспорный момент часто подчеркивается западноевропейскими юристами.

Приоритет в действии означал бы "ощутимое вторжение в правовой порядок нижестоящего образования... и должен был бы означать ничтожность их законов"⁸. Однако национальные компетенции не исчезают с их передачей Европейским сообществам. Они могут существовать и существуют одновременно с компетенциями ЕС, их применение исключается лишь в случае очевидного конфликта, и решение организации действует только при противоречащих результатах.

Так, деятельность Суда ЕС, интерпретирующего и формирующего право ЕС, по удачному выражению Йенса Шнайдера⁹, "глубоко игнорируется европейской общественностью. Суд привлекает внимание лишь тогда, когда в очередной раз устраняет торговые барьеры внутри ЕС, задевая при этом национальные чувства".

В одном из заключений Суд ЕС, среди прочего, установил, что "каждый национальный суд должен в случае его юрисдикции применять право ЕС в его целостности и защищать права, которые оно наложило на индивидов, и должен, соответственно, оставить без применения нормы национального права, которые могут конфликтовать с уже действующим и более поздним правом ЕС"¹⁰. Утверждая наднациональный принцип в деятельности организации, таким образом Суд ЕС обязывает государства, входящие в него, воздерживаться (ст. 5) от действия в тех сферах, компетенции на регулирование которых переданы в ЕС. Ж.Л. Константинеско в данной связи говорит о "моратории государств-членов"¹¹.

Весьма удачным можно считать высказывание Р.А.Мюллерсона¹², назвавшего нормы ЕС, принимаемые "органом, в котором заседают представители правительств", отодвигающими в сторону акты национальных законодательных органов. Следующее мнение германского автора красноречиво раскрывает, как понимаются этот "отодвигающий" эффект европейского права и приоритет в применении. М. Цулеег пишет, что "чаще встречаются акты ЕС, которые весьма редко отменяют действие национального права в какой-либо сфере, а скорее оказывают воздействие на внутригосударственные сферы, в результате чего для обеспечения полного действия европейского права бывает достаточно исключить последствия действия национального права лишь в определенной части"¹³. Он говорит о приоритете права ЕС только в том случае, когда "последствия действия европейского и национального права несовместимы".

Так, когда Комиссия ЕС усматривает в решениях того или иного национального суда нарушение или невыполнение норм европейского

права, то предметом ее претензии является не само судебное решение, а практические действия исполнительных органов, последовавшие или предшествовавшие ему. В этом случае цель КЕС как органа, контролирующего исполнение европейского права, — воздействовать непосредственно на исполнительные органы государства таким образом, чтобы они оставили без применения решение национального суда, если последнее противоречит праву Сообществ.

Наглядный пример отмены последствия действий национально-го права, а не собственно правовой нормы, дал казус из европейско-правовой практики, когда некоторыми французскими судами было неправильно истолковано постановление Совета министров ЕЭС № 754/76, в котором речь идет о порядке обмена товаров¹⁴. В нарушение предписания они распространили определение статьи 2 постановления, относящейся исключительно к сельскохозяйственным товарам, на товары промышленные. В итоге это привело к тому, что на французское предприятие и его управляющего было наложено денежное взыскание и даже наказание в виде ареста. На жалобу последнего в Комиссию ЕС последняя обратилась к государству с указанием на данное нарушение, сообщая, что "исполнение решения французского суда противоречило бы праву Сообщества и поэтому уже начатые во исполнение данного мероприятия действия должны быть прекращены, а точнее — возвращено исходное состояние"¹⁵. В результате, хотя и не без сопротивления со стороны государства, Комиссии удалось добиться выполнения своих требований.

Важно при этом отметить тот факт, что сами решения французских судов не были формально отменены и не подвергались каким-либо коррективам. Корректирующее воздействие Сообщества распространилось исключительно на неправомерные действия национальных исполнительных органов, не более.

Со своей стороны, государства-члены обязываются всячески содействовать праву европейского объединения для достижения максимальной эффективности. Это обязательство охватывает комплекс внутригосударственных мер, например воздерживаться от поведения, противоречащего праву Сообщества. Это может включать необходимые преобразования национально-правовых норм, например необходимость изменить или дополнить нормы внутреннего права таким образом, чтобы в будущем национальные суды были обязаны следовать требованиям европейских норм. И наконец, как утверждает Т. Опперманн¹⁶, может иметь место "переорганизация органов".

Так, если государство имеет закон, противоречащий Конституции Сообщества, оно должно отменить его либо модифицировать до степени "непротиворечия" праву ЕС. Например, судно под французским флагом по внутреннему законодательству Франции не

может иметь на борту более 50% иностранцев от членов экипажа. Однако это противоречит одной из свобод, провозглашенных договорами, — праву на неограниченное передвижение и допустимость работы "граждан Сообщества" в других странах, входящих в ЕС. Следовательно, решением Суда они должны отменить этот закон, который, таким образом, действует в сфере права ЕС и вступает с ним в конфликт.

Обязанность воздерживаться от поведения, противоречащего установкам ЕС, может быть выражена, например, требованием Европейского суда к государствам-членам¹⁷ "избирать такое средство, которое ограничивает свободу движения товаров как можно меньше".

Заключение Суда ЕС стало результатом рассмотрения позиции Дании, где запрещена упаковка пива и освежающих напитков в одноразовые и пластиковые бутылки, а разрешена только в те, которые в рамках национальной системы по переработке вторсырья могут быть использованы вновь. Таким образом зарубежные производители вытеснялись с датского рынка. Суд ЕС хотя и не усмотрел здесь скрытых протекционистских норм, подлежащих отмене, но и не отказался сделать вышеприведенное напоминание.

Важно остановиться на том, какие правовые рычаги находятся в распоряжении наднациональных органов для реализации и утверждения приоритета европейского права. В этом случае Комиссия ЕС, являющаяся исполнительным органом Сообщества и осуществляющая функцию контроля за исполнением права организации на местах, в своих действиях опирается на полномочия, предоставленные ей статьей 169 Договора о ЕЭС.

Так, если государство не последует требованию КЕС об отмене противоречащего договору закона, оно может на основании указанной нормы подать жалобу в Суд ЕС. Последний, в свою очередь, хотя и обладает возможностью самостоятельно толковать или отменять правовые акты внутригосударственного права, но компетентен указать государству на необходимость отменить противоречащий закон, исходя из соображения его несоответствия положениям интеграционного права. Недействительность таких правовых актов вытекает для Суда ЕС автоматически из статьи 5 Договора о ЕЭС.

Предметом обращения КЕС в Суд ЕС могут быть также действия исполнительных органов "государств-нарушителей" с "сигнальным посланием", где кроме указания на имеющее место нарушение, как правило, подчеркивается (Комиссией) необходимость довести данное сообщение до сведения исполнительного органа, действовавшего вопреки праву ЕС. Комиссия может также установить срок, в пределах которого должно быть устранено нарушение. Если

же этого не произойдет, КЕС может использовать для восстановления права ЕС судебный механизм, обратившись для данной цели в Суд ЕС.

В отличие от "сигнального послания" КЕС, определение наднационального суда имеет значительно больший вес в плане стимулирующего воздействия на государства и соответствующие органы. Определением Суда действие или бездействие того или иного органа уже официально признается нарушением учредительного договора.

В этой связи необходимо отметить, что сами европейские соглашения не устанавливают каких-либо санкций за их нарушение государствами (в отличие от юридических и физических лиц, к которым допускается применение определенных санкций в широком смысле, например, Комиссия может определить предприятию по делам о противоправном поведении, нарушающем правила конкуренции, денежное взыскание до 1 млн. ЭКЮ, или до 10% годового оборота последнего — ст. 85 Договора о ЕЭС).

Но отсутствие законодательно закрепленных санкций означает, что у высших органов Сообщества отсутствуют возможности физического принуждения в отношении государства, нарушающего своим законом норму европейского законодательства, подобно принуждению федеральных органов в отношениях между федерацией и землями. Тем не менее у Сообщества имеется эффективный механизм влияния на субъектов права организации. Суд ЕС и Комиссия играют здесь решающую роль.

Нельзя не упомянуть и об общественности западноевропейских стран, которая оказывает определенное влияние на имплементацию интеграционных актов.

Важно подчеркнуть также, что КЕС всегда внимательно реагировала на нарушения национальными судами и другими внутригосударственными органами коммунитарного права. В списке нарушений, который ею ведется, она учитывала случаи неуважения норм права ЕС на законодательном, правительственном, административном, а также федеральном, земельном и коммунальном уровнях. В частности, для улучшения положения по реализации директив Комиссия планирует введение систематического контроля путем моментального включения судебного механизма, как только установленные сроки их реализации будут нарушены¹⁸.

Однако не следует переоценивать силу воздействия прецедентного права ЕС на национальные правовые порядки. В этом отношении нельзя не согласиться с Ж.Л. Константинеско, который в известной мере справедливо назвал обращение в Суд ЕС согласно статье 169 ЕЭС "лишь констатирующей жалобой"¹⁹.

Судебный орган ЕС полномочен только официально установить (констатировать) нарушение государством наднационального пра-

ва. Но на этом его полномочия и заканчиваются. Как известно, Суд ЕС не может интерпретировать внутреннее право государств-членов. Не вправе он также объявлять национальный закон недействующим, неприменимым ни тем более отменить его. Не наделен Европейский суд и возможностью потребовать или обязать внутригосударственный суд оставить внутреннюю норму без применения и обеспечить таким образом приоритет интеграционному праву.

Европейское судебное правотолкование, утверждающее на протяжении 30 с лишним лет приоритет коммунитарного права, не гарантировало еще реального приоритета на практике. Не останавливаясь специально на доказательстве данного утверждения, следует сказать, что решения наднационального суда имеют чисто декларативный характер и их реальное наполнение находится в зависимости от усмотрения суверенных государств-членов.

Такая оценка эффективности прецедентного права дается многими западноевропейскими исследователями. Например, Karpeyn P.J.G. и Verloren van Themaat высказываются так: "Предписывать национальному суду наделять нормы коммунитарного права внутренним действием и приоритетом перед нормами внутреннего права остается вне юрисдикции Суда ЕС. Он может только провозглашать, каким эффектом должны обладать европейско-правовые нормы, исходя из предписаний самого коммунитарного права"²⁰.

Поэтому КЕС, отдавая себе отчет в том, что судебного процесса в отношении государства-нарушителя может быть недостаточно, прибегают к переговорам напрямую с национальными органами, которые призваны осуществлять своевременное и требуемое европейскими актами претворение интеграционного права в практику. Такие переговоры, понятно, не имеют официального характера и обязывающих импульсов, аналогично заключениям Суда ЕС.

Таким образом, можно подытожить, что национальные судебные органы, а точнее говоря, их решения не могут быть и не являются объектом непосредственного европейско-правового воздействия. Их содержание не может быть поставлено в зависимость от требований норм интеграционного права. Если действия исполнительных органов государств, идущие вразрез с правом Сообщества, непосредственно допускаются в качестве основания для обращения КЕС в суд организации с жалобой, то решения национальных судебных органов — только в случае их реализации, неправомерной с точки зрения права ЕС.

За решения национальных судов, как и в обычных международно-правовых организациях, несет ответственность само государство. В "Европейском журнале хозяйственного права" указывается, что 3 августа 1990 г. КЕС впервые в истории Сообщества начала судебный процесс против государства из-за нарушения права ЕС

одним из его национальных судов. Речь идет о решении федерального суда Германии от 11 мая 1989 г.²¹ С этим прецедентом в ЕС получила начало практика судебной ответственности государств-членов за неправомерные действия их органов.

В случае конфликта правовых норм на решить коллизионный вопрос, как вытекает из некоторых договорных норм (например, ст. 85 Договора о ЕЭС), а также решений Европейского суда (в частности, решение 106/77 1978 г.), уполномочивается простой судья. Право ЕС, являясь фактически частью национального правопорядка, применяется и обеспечивается муниципальными судами так же, как и само внутригосударственное право, невзирая на происхождение. Поэтому, если у национального суда возникают сомнения относительно применения той или иной нормы ЕС, он вправе обратиться напрямую в Европейский суд с запросом о разъяснении. Решение Суда, вынесенное в порядке преюдициальной процедуры, не обладает, как уже говорилось, обязательной силой для соответствующего внутригосударственного суда. Последний и далее остается свободным в аргументации собственных заключений, но вместе с тем он не может игнорировать определений Европейского суда без того, чтобы обосновать отклонение доводов Суда ЕС.

В практике Сообщества происходит разделение задач между национальным судом, который призван решать конкретные правовые споры, и Европейским судом, который передает этому национальному суду изложение права ЕС, необходимое для решения спора. Это следует понимать таким образом, что национальный суд должен разрешать правовые споры, опираясь на позицию Европейского суда, если он не хочет нарушить норму коммунитарного права. Этого требует необходимость единого толкования права ЕС во всех государствах-членах. Недопустимо, чтобы национальный суд ссылаясь на то, что норма права ЕС нарушает конституцию страны.

На время судебного рассмотрения (Судом ЕС) действие нормы европейского права, естественно, приостанавливается. Государства иногда используют эту возможность для отсрочки вступления в действие нормы ЕС с целью предпринять некоторые меры или дожидаться более благоприятных для себя условий. Затягивание имеет место также при реализации директив, которые оставляют государству большую свободу усмотрения.

Если национальный суд примет встречную норму, вступающую в конфликт с правом ЕС, он должен удержаться от ее конкретного применения не потому, что она является нормой низшего порядка, чем надгосударственное право, но потому, что в этом случае национальный законодатель действовал *ultra vires*. Ведь для разрешения коллизии необходимо, чтобы одна из правовых систем сняла свое требование.

Однако ЕС не может и не стремится ущемить государства в суверенных правах. Оно осуществляет регулирование на основе принципа субсидиарности, который означает, что Европейский союз вмешивается в вопросы регулирования тех или иных внутригосударственных сфер только тогда, когда цели данного регулирования лучше достигаются на уровне ЕС и при этом сами государства убеждены в этом. Именно лояльность, проявляемая с обеих сторон, отсутствие нетерпимости и диктата в отношениях друг с другом лежат в основе эффективного и гармоничного правопорядка, допускающего более строгие национальные нормы, чем европейские. Единственным условием для таких норм является требование их соответствия положениям договоров о ЕС. И КЕС, выполняя функцию исполнительного органа объединения, всегда внимательно следит за этим. Если же более строгая внутригосударственная норма принимается с целью "защиты здоровья и жизни людей, животных или растений", т.е. на основе статьи 36 Договора о ЕЭС, то Комиссия контролирует правильность ее применения, которое не должно быть иным, чем во исполнение упомянутой статьи 36.

Австрийская газета "Internationale Wirtschaft" в октябре 1992 года, в частности, информировала, что ФРГ, исходя из соображений статьи 36 Договора о ЕЭС, намеревается воспользоваться своим правом не имплементировать и не применять у себя норму права ЕС. Речь идет о директиве Сообщества, регулирующей преимущественно использование деревозащитных средств, и конкретно пентахлорфенола²². Германия, вынужденная руководствоваться указанной директивой вопреки собственному согласию (директива была принята методом квалифицированного большинства, как того требует ст. 100а Договора о ЕЭС), в итоге запретила введение в обращение и применение этого вещества в пределах юрисдикции ФРГ. Сделала она это в нарушение европейско-правовой нормы. По свидетельству данной газеты, Германия будет первой среди стран Европейского сообщества, воспользовавшейся этой "законной конструкцией" (именуемой также "защитной клаузулой"), позволяющей легально послушаться европейско-правовых установок.

Этот факт показателен еще и потому, что Германия, будучи одним из главных инициаторов Маастрихтских соглашений, "показывала свой характер" в преддверии перехода к единому внутреннему рынку, который требует большего единообразия в действии надгосударственного права.

Еще один пример из практики реализации европейско-правового акта, который вступил в коллизию с уже действующим внутренним законом Федеративной Республики, наглядно демонстрирует сложности процесса действия права ЕС во внутригосударственных правопорядках.

Так, в ФРГ имеется закон о пиве, который содержит положения, создающие препятствия и ограничения для торговли пивом между государствами Сообщества. На основании § 1 упомянутого закона пиво может изготавливаться только из солодового ячменя, хмеля, дрожжей и воды. В § 2 и 3 говорится, что "пиво, которое содержит другие материалы, чем допускается в § 1, не может быть пущено в обращение"²³. По утверждению немецкой стороны, эта норма соответствует действующему с 1516 года закону о продуктах питания и предъявляемым к ним "требованиям чистоты" (Reinheitsgebot), который признается старейшим в мире в этом роде.

Одна из зарубежных пивоварен, попытавшаяся ввезти собственное пиво в ФРГ, натолкнулась на отказ компетентных органов Германии из-за несоответствия ее напитка понятию "пиво", содержащемуся в § 1 — 3 закона. Когда Федеративная Республика не последовала требованию, Комиссия подала жалобу в Суд ЕС с запросом вынести официальное заключение о том, что ФРГ нарушила § 1 — 3 указанного закона.

Согласно статье 30 Договора о ЕЭС, ограничение на ввоз товаров, а также все иные меры равнозначного действия между государствами-членами запрещены. Судом ЕС эта норма была интерпретирована более широко (что вообще весьма часто практикуется Европейским судом) и охватывала уже "все торговые правила государств-членов, которые могут нарушить (затруднить) торговлю внутри Сообщества как непосредственно, так и косвенно, фактически или потенциально"²⁴.

Суд вынес официальное заключение, что "ФРГ нарушила свое обязательство, вытекающее из статьи 30 Договора о ЕЭС, применения норм, относящихся к понятию "пиво" в ФРГ, на импортируемое из других государств — членов ЕС, которое изготовлено там надлежащим образом и пущено в продажу" (п. 37 решения). Таким образом Суд ЕС принудил ФРГ разрешить ввоз заграничного пива, даже если его качество не отвечает немецкому закону о чистоте продуктов.

В этом же решении Суд ЕС предпринял шаг, который можно назвать показательным с точки зрения того, какие приемы используются им для утверждения и облегчения действия в дальнейшем тех европейских норм, которые уже натолкнулись на барьеры национально-государственного права, или имеются опасения, что это произойдет в процессе их реализации в национальных правовых порядках в будущем. Суд ЕС потребовал: "Участники хозяйственной деятельности должны иметь возможность в пределах отведенного срока подать заявление-ходатайство, чтобы применение определенного сырья допускалось на основании правового акта всеобщего действия"²⁵.

Подобная история, но с итальянским законом об изделиях из теста (требования к понятию "лапша"), явилась поводом для решения Европейского суда о признании его (как и закона о пиве) несовместимости со статьей 30 Договора о ЕЭС.

Таким образом, на государства накладываются обязательства на период членства в Сообществах отказаться от применения данных законов по причине их несоответствия надгосударственному праву. Нельзя не назвать такую ситуацию парадоксальной, когда государство по-прежнему владеет собственными правами, но пользоваться ими не вправе. И напротив, если оно захочет ими воспользоваться, то такое осуществление своих законных компетенций возможно только в нарушение "европейской конституции".

Интересна ситуация, когда Европейское сообщество не реализует предоставленные полномочия. В этом случае они также не возвращаются обратно государствам. Австрийские авторы по данному вопросу пишут, что в случае такого неосуществления "государствам-членам разрешается, правда, принимать необходимые меры в ограниченном объеме и далее, чтобы не допускать существования областей, не урегулированных правом, но они действуют только как хранители общих интересов и должны при этом сотрудничать с Комиссией"²⁶.

Статья 102 Договора о ЕЭС обязывает государства консультироваться с Комиссией перед изданием правового акта, который может нарушить конкуренцию. Обязанность оповещать КЕС лежит на государствах перед принятием более строгих, чем нормы ЕС, национальных норм по защите окружающей среды на базе статей 100а, 130i Договора о ЕЭС. Но они должны быть обоснованны и оправданны. В этом случае, если речь не идет о нормах, содержащих произвольную дискриминацию или скрытые ограничения на торговлю, КЕС подтверждает принятые государством более строгие внутригосударственные нормы.

Европейское право, как договорное, так и производное (постановления, директивы и решения), наделено приоритетом перед внутригосударственным правом в ранге простых законов и ниже. Однако в сфере права конституционного, и особенно в части, касающейся основных прав человека, вопрос о приоритете остается все еще спорным. Юридическое толкование Конституционного суда Германии по вопросу об основных правах красноречиво доказывает это. ФРГ, оставляя право интеграции под дамокловым мечом возможной проверки на стандарт национальной конституции, всегда может на основании нарушения конституционных прав отказать ему в действии на своей территории. Поэтому говорить о том, что внутригосударственный правоприменительный орган со ссылкой на противоречие праву ЕС должен был бы отказаться от

применения конституционной нормы, не является оправданным. Эта точка зрения отражала бы реальность, если уже сегодня рассматривать ЕС в качестве федерации.

* * *

В заключение можно сказать, что государства, как и до своего членства в ЕС, сохраняют способность заключать международные соглашения со всеми субъектами международного права по всем вопросам независимо от их "ведомственной принадлежности" к сфере европейско-правовой компетенции (включая и исключительную), ставя себе в этом случае в упрек лишь нарушение права международных договоров. Государства, вступив в ЕС, отнюдь не утратили своей дееспособности в переданных областях, продолжают оставаться самостоятельными субъектами международных правоотношений и по-прежнему обладают полнотой суверенных прав.

¹ Semaine de Bruges // Цит. по Hasford H. Die Jurisdiktion der Europäischen Gemeinschaften. — Fr.-am-M., Bern, Las-Vegas, 1978. — S. 150.

² Hasford H. Там же. — S. 154.

³ См. Grabitz. Gemeinschaftsrecht Bricht Nationales Recht. — D., 1966.

⁴ Lorenz N. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften. — 1988. — S. 30.

⁵ Seidl-Hohenveldern I. Die Übertragung von Hehoitsrechten auf zwischenstaatlichen Einrichtungen nach Österreichischem und deutschem Verfassungsrecht//Fs. für Karl Carstens. — 1984. — S. 497.

⁶ Ipsen H.P. Europäische Gemeinschaftsrecht. — Tübingen, 1972. — S. 209.

⁷ Олтеану О.М. Европейское экономическое сообщество — субъект международного права особого рода // Вестник МГУ. — Серия 11. Право. — 1982. — № 1. — С. 21.

⁸ Zuleeg M. Der Rang der europäischen im Verhältnis zum nationalen wettbewerbsrecht//Europarecht. — Heft 2. — München, 1990. — S. 126.

⁹ Европейский суд — самый гуманный // Европа. — 1995. — № 1 (18).

¹⁰ EuGHE. Rs. 106/77 — Administratione delle Finanze dello Stato V.Simmenthal. — SPA. — 1978. — S. 644.

¹¹ Constantinesco J.-L. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften // Das Institutionelle Recht. — Baden-Baden, 1978. — S. 242.

¹² К вопросу о "праве европейских сообществ" // Вестник МГУ. — Серия 11. Право. — 1982. — № 5. — С. 56.

¹³ Zuleeg M. Op.cit — S. 126; см. также Ipsen H.P. Op.cit. — S. 259.

¹⁴ ABLEG, 1976. L. 89 // Jorn Sack. Verstossverfahren und hoshstrichterliche Vertragsverletzungen — eine Klarstellung // EuZW. — Heft 8/1991. — S. 246—347.

¹⁵ EuZW. — Heft 8/1991. — S. 247.

¹⁶ **Oppermann T.** Juristische Kurzlehrbücher//Europarecht. — Heft 2. — München, 1990. — S. 205.

¹⁷ **CM.** Das Umweltrecht der anderen und der eigenen Handlungsspielraum//Internationale Wirtschaft. — № 46. — 1992. — Nov., 12. — S. 23.

¹⁸ **Europa-Report** //EuZW. — 1991, July. — S. 195.

¹⁹ **Constantinesco J.-L.** Op.cit — S. 675.

²⁰ **Kapteyn P.J.G.** Verloren van Themaat. Introduction to the law of the European Communities. — Lancaster, 1989. — P. 44.

²¹ **Europa-Report** //EuZW. — 1991, July. — S. 198.

²² **CM. IW.** № 42/15. October 1992. Wenn nationales Umweltrecht strenger als Gemeinschaftsrecht, geht nationales Recht vor. — S. 10.

²³ **CM. Schmalz D.** Staatsrecht, Rechtssystem und Anwendung. — Baden-Baden, 1990. — S. 294 — 296.

²⁴ Ibid. — S. 296.

²⁵ Ibid. — S. 297.

²⁶ **Schweitzer/Hummer.** Europarecht. Das Recht der Europäischen Gemeinschaft / EKGS, EWG, EAG/ — mit Schwerpunkt EWG. — Frankfurt-M., 1990. — S. 240.