

Вопросы соотношения международного и европейского права

*Селиверстов С.С.**

В настоящее время в юридической литературе общепризнанно, что правовая система является набором юридических предписаний – правил, если понимать этот термин широко – которые соотносятся друг с другом¹. Эти нормы должны быть согласующимися: они не должны противоречить друг другу, тем не менее явное противоречие может быть разрешено с помощью «сверхнормы», которая также является частью системы. Например, конфликт между положениями двух законов, принятых одним и тем же законодательным органом, может быть разрешен «сверхнормой», по которой более позднее предписание превагирует над ранним. К дальнейшим признакам, являющимся желаемыми, но не основополагающими, относятся разумная понятность (по крайней мере, в границах определенных территорий) и наличие институциональной системы. Институты различной природы делают возможным авторитетное определение того, что есть право, его применение и изменение.

Международное право обычно рассматривается в качестве отдельной правовой системы². Оно обладает всеми сущностными чертами, характеризующими это понятие, такими как относительная непротиворечивость и понятность, наличие принципов, признаваемых «сверхнормами». Международное право характеризуется развитой институциональной структурой, хотя такие основополагающие учреждения,

* *Селиверстов Сергей Сергеевич* – студент 2 курса магистратуры ИЕП МИГМО (У) МИД России, юрист ЗАО «Соколов, Маслов и Партнеры».

¹ См., например: Давид Р., Жоффре-Спинози К., Основные правовые системы современности, М.: Международные отношения, 1998, С. 15-16; Проблемы общей теории права и государства / Под ред. акад. В.С. Нерсисянца. М.: НОРМА, 2001, С. 333-335.

² См., например: Международное право / Под ред. проф. Ю.М. Колосова, проф. Э.С. Кривчиковой, М.: Международные отношения, 2000, С. 14-15; Броунли Я. Международное право. М.: Прогресс, 1977, кн. 1, С. 69. Существует, однако, и обратная точка зрения; см., например: Общая теория государства и права / Под ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998, том 2, С. 247.

как, например, Международный Суд ООН, обладают лишь ограниченной юрисдикцией, а реальное законодательное собрание для изменения международного права или какой-либо исполнительный орган для его применения отсутствуют.

Указанные выше критерии позволяют сделать вывод, что право Сообществ также является правовой системой. Оно состоит из набора правил, являющихся понятными в пределах определенных территорий и разумно согласующихся друг с другом. Сообщества обладают двумя судами – Судом Европейских Сообществ и Судом Первой Инстанции, деятельность которых посвящена исключительно толкованию и применению права Сообществ; право Сообществ также толкуется и применяется национальными судами государств-членов. Существует законодательный орган Сообществ, Совет (в некоторых случаях действующие совместно Совет и Парламент). Сообщества сами по себе не могут принудительно применять право Сообществ: у Сообществ нет ни судебных приставов, ни шерифов, отсутствуют также полицейские силы и армия Сообществ. Государства-члены, однако, несут обязанность по принуждению к исполнению права Сообщества и, как правило, выполняют ее.

Таким образом, право Европейских Сообществ проявляет себя как правовая система. Используемая в настоящей работе категория «право Европейских Сообществ» понимается нами как составная часть категории «европейское право», охватывающая нормы, действующие в сфере создания и функционирования Европейских Сообществ. Понятие «европейское право» можно, вслед за Л.М. Энтиным, определить как систему юридических норм, «создаваемых в связи с образованием и функционированием Европейских Сообществ и Европейского Союза и действующих и применяемых в пределах их юрисдикции на основе и в соответствии с учредительными договорами и общими принципами права»³.

При этом важным представляется ответ на вопрос, обособлена ли она по отношению к правовым системам государств-членов и к международному праву? Наша позиция по данной проблеме излагается далее.

В российской юридической литературе при рассмотрении вопросов соотношения европейского и международного права основное внимание, как правило, уделяется таким аспектам, как международная пра-

³ Европейское право / Под ред. проф. Л.М. Энтина, М.: 2000. С. 43.

восубъектность Сообществ и Союза, правовой статус международных договоров, заключаемых Сообществами отдельно или совместно с государствами-членами, и устранение коллизий между европейским правом и международными обязательствами государств-членов. Вместе с тем отдельные авторы ограничиваются констатацией обособленности европейского права как системы без подробного анализа присущих ему сущностных отличий: «Возникнув как составная часть международного публичного права, право Европейского Союза затем превратилось в самостоятельную правовую систему. Соответственно, как и в случае с национальным правом, возникает проблема определения соотношения по юридической силе норм двух разных правовых систем...»⁴. Зачастую делаются ссылки на постепенное увеличение объема полномочий Сообществ и Союза, а также на позицию, занятую Судом ЕС: «Передача государствами-членами все новых своих полномочий сообществам усиливает автономию их права. Положения международного права все больше заменяются собственным правом сообществ. Водораздел между международным правом и правом сообществ был четко проведен с созданием Суда европейских сообществ, а практика деятельности этого Суда последовательно исходит из того, что сообщества имеют свой собственный правопорядок»⁵. Л.М. Энтин отмечает, что европейское право «применительно к Сообществам ... выступает как симбиоз межнационального и наднационального начала, в котором превалирует последнее»⁶. При этом наднациональное начало выражается главным образом в принципах взаимоотношений права Сообществ и национального права государств-членов, к которым относятся верховенство права Сообществ по отношению к праву государств-членов, прямое действие права Сообществ, интегрированность норм права Сообществ в национальные системы права государств-членов и юрисдикционная защита права Сообществ, осуществляемая судебными учреждениями Сообществ.

Отсутствие пристального внимания к вопросу о сущностных особенностях права Европейских Сообществ по отношению к международному праву характерно не только для отечественных исследователей. Так, немецкий правовед Т. Опперманн считает, что «международное право главным образом имеет значение для внешних отношений

⁴ Право Европейского Союза / Под ред. проф. С.Ю. Кашкина. М.: Юристь, 2002. С. 116.

⁵ Топорнин Б.Н. Европейское право. М.: 1999, Юристь. С. 297.

⁶ Европейское право / Под ред. проф. Л.М. Энтина. М.: НОРМА, 2000. С. 43.

Европейских Сообществ и Союза с третьими государствами и международными организациями. До определенной степени оно играет определенную роль в качестве источника права и внутри Сообществ... В области внутренних отношений между Европейскими Сообществами и их государствами-членами, включая граждан Союза, а также в связях между государствами-членами в сфере полномочий Сообществ право Европейских Сообществ в качестве специального особенного права вытеснило международное право»⁷. Эти соображения объясняют причины, по которым исследуются лишь действие общего международного права и международных договоров в рамках права Сообществ. Вместе с тем автор достаточно подробно, хотя и не всегда последовательно, рассматривает проблему правовой природы Сообществ и Союза, выделяя признаки, отличающие Союз от государства, признаки, присущие международной организации, союзу государств, публично-правовому союзу для определенных целей, и признаки, сближающие его с федеративным государством.

Тем не менее именно немецкоязычная литература европейского права отличается наибольшей четкостью и последовательностью в проработке вопросов соотношения международного права и права Сообществ. В отношении рассматриваемого в настоящем разделе вопроса принято выделять два основных течения – так называемых «традиционалистов» и «автономистов». К первому принадлежат главным образом ученые, исследующие одновременно вопросы европейского и международного права. По их мнению, европейское право является подсистемой международного, поскольку первичное право Сообществ возникло и продолжает возникать посредством международных договоров между государствами-членами, действующими в качестве субъектов международного права. «Принимая во внимание существующие межправительственные структуры, конституционно-правовые оговорки контрольного характера в государствах-членах, а также требование международных договоров относительно расширения компетенции Сообществ, Европейские Сообщества все еще рассматриваются в качестве этапа развития международных организаций в смысле международного права»⁸. Вторичное право Сообществ (регламенты, директивы и решения) также является международным правом в качестве актов, изданных посредством полномочий, передаваемых первичным

⁷ Oppermann T., *Europarecht*, München, C.H. Beck Verlag, 1999, S. 223 (перевод мой – С.С.).

⁸ Ipsen K. *Völkerrecht*. München, C.H. Beck, 1999. S. 436.

правом. «Классификация права Сообщества как международного права представляется возможной исходя из... динамики этого правопорядка и соответствует также тому правопониманию государств-членов, которое четко выражается в конституционных положениях некоторых из них относительно правовых оснований для заключения актов первичного права»⁹.

С точки зрения «автономистов», право Европейского Сообщества представляет собой не международное право, а самостоятельный правопорядок *sui generis*. Из договорных оснований возникновения правопорядка Сообщества, по их мнению, нельзя безоговорочно сделать вывод об исключительно договорном характере этого правопорядка. «Гораздо в большей степени определяющей является происходящая из взаимосвязи учредительных договоров структура, которая обнаруживает значительные отличия по отношению к другим международным договорам. Из этого следует, что в случае первичного права Сообщества речь более не идет о международном праве, а о праве двойной природы, которое одновременно имеет договорно-правовой и конституционно-правовой характер, или же речь идет о праве, имеющем конституционно-правовой характер, не обладающем, однако, государственным или государственно-подобным характером»¹⁰. Некоторые представители этого направления рассматривают Европейские Сообщества в качестве несформировавшегося федеративного государства или федеративного образования.

В англоязычной литературе, как правило, основное внимание уделяется целевым установкам, определяющим развитие и функционирование права Сообществ, в частности реализации интегративных процессов, а также тем чертам которые сближают или, наоборот, отличают право Сообщества от правовых систем федеративных государств¹¹. Вместе с тем позиция одного из представителей британской школы европейского права профессора Т. Хартли представляется нам наиболее полной и последовательной, поскольку она являет собой результат сравнительно-правового анализа ключевых аспектов европейского и международного права. Данный подход использован нами как основа при рассмотрении вопроса об отличительных особенностях европейского права по отношению к международному праву.

⁹ Streinz R. *Europarecht*. Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 1999. S. 40 (перевод мой – С.С.).

¹⁰ Streinz R. *Europarecht*. Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 1999. S. 38 (перевод мой – С.С.).

¹¹ См. например: Ellis E., Tridimas T. *Public Law of the European Community*. London, 1995. P. 21-39; Craig P., Blythe G. de, *EC Law*, Oxford, 1998. P. 168-182.

Как уже отмечалось, аргументом в пользу предположения, что право Европейских Сообществ является подсистемой международного права, служит то обстоятельство, что оно было создано набором международных договоров и обязано им своим существованием: без соответствующих Договоров не было бы правовой системы Сообществ. Договоры о Сообществах были предназначены служить документами, имеющими действие по международному праву. Первоначальный Договор, учреждающий Европейское Сообщество, например, начинается с указания на то, что «Его Величество Король Бельгийцев, Президент Федеративной Республики Германия, Президент Французской Республики...»¹² и т.д. и гласит, что эти главы государств решили создать Европейское Экономическое Сообщество. Их полномочные представители, как указывается далее, согласились с текстом Договора. Подробное изучение текста приводит к заключению, что форма Договора не позволяет сделать предположение о том, что это нечто иное, нежели международно-правовое соглашение. В этом смысле полезно сравнить его с конституцией. Конституция Соединенных Штатов, например, начинается словами: «Мы, народ Соединенных Штатов... учреждаем и принимаем эту Конституцию для Соединенных Штатов Америки»¹³. Контраст не мог быть ярче: один документ является международным соглашением между суверенными государствами; другой является (или предназначен являться) актом народа: по крайней мере, по форме это не соглашение между американскими штатами. Невозможно, таким образом, оспаривать, что Договоры, учреждающие Сообщества, рассматривались при их заключении и существуют сейчас как документы, имеющие действие в соответствии с международным правом. Поскольку законодательные органы Европейских Сообществ и Суд Европейских Сообществ черпают свои полномочия из Договоров, а не из каких-либо иных источников, легко прийти к заключению, что действие всей правовой системы Сообществ зависит от Договоров. А действие последних зависит от международного права.

«То обстоятельство, что одна правовая система создана другой правовой системой или в соответствии с ней, не означает, однако, что дан-

¹² Здесь и далее тексты Договора, учреждающего Европейское Сообщество, и Договора, учреждающего Европейский Союз, приводятся по изданию: Европейское право / Под ред. проф. Л.М. Энтина, М.: НОРМА, 2000.

¹³ Конституции зарубежных государств. Американский континент. Ереван: Мхитар Гош, 1998. С. 300.

ные правовые системы не могут быть обособленными. Во многих случаях в прошлом британский Парламент вводил в действие законодательство, представляющее конституцию вместе с законодательными, исполнительными и судебными органами той или иной зависимой территории. Действительность таким образом созданной правовой системы зависела от британского закона. Но это не означало, что данная система не была обособленной, способной принимать на своей территории законы, отличавшиеся бы от действовавших в Соединенном Королевстве. В данном случае нет оснований, препятствующих подписанию двумя государствами договора, объявляющего, что какая-либо территория, находящаяся под их юрисдикцией, становится независимым государством или что они объединяются и образуют новое государство. Такой договор может содержать конституцию нового государства. Если возникнет новое государство, то его правовая система будет обособлена от международного права, даже если своим рождением оно будет обязано договору, который, в свою очередь, черпает свою действительность из международного права»¹⁴. В подтверждение своих слов Хартли приводит примеры Германской Империи, созданной в 1870-1871 годах, прекратившей свое существование Объединенной Арабской Республики и созданной в 1964 году Республики Танзания. Таким образом, тот факт, что право Европейских Сообществ берет свое начало в международном праве, не означает с необходимостью, что оно является частью международного права.

В приведенных выше примерах, однако, было очевидно намерение создать обособленную правовую систему. Даже если это не было обозначено многочисленными словами, это подразумевалось в положениях закона или договора. Может ли то же самое быть сказано о Договорах, учреждающих Сообщества? Поскольку не существует ни одного прямого указания ни в одном из них на намерение создать обособленную правовую систему, мы должны установить, подразумевалось ли это общей схемой. Основными чертами данной схемы явилось учреждение трех юридических лиц: ЕЭС, ЕОУС и Евратома; каждое из них было наделено правосубъектностью и способностью заключать международные договоры с государствами не-членами и международными организациями; каждому были приданы институты – Ассамблея (позже названная Европейским Парламентом), Совет, Комиссия и Суд,

¹⁴ Hartley T.C. Constitutional Problems of the European Union. Oxford, Hart, 1999. P. 129 (перевод мой – С.С.).

– посредством которых они могли функционировать. Состав, полномочия и процедуры для этих институтов были установлены в Договорах.

Данные черты говорят о том, что Сообщества являются международной организацией. Однако существует множество подобных организаций, а правовые системы, в соответствии с которыми они функционируют, обычно рассматриваются как часть международного права. Примером тому может служить Организация Объединенных Наций. Большинство международных организаций обладают правосубъектностью и способностью заключать международные договоры. Они имеют органы – например, Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности ООН – и договор, учреждающий организацию, обычно устанавливает состав, полномочия и процедуры для этих органов. Суд Европейских Сообществ также не является уникальным. Другие международные организации также имеют суды: Организация Объединенных Наций имеет Международный Суд ООН; Совет Европы – Европейский суд по правам человека (для разрешения споров, касающихся Европейской конвенции по правам человека); Всемирная торговая организация также имеет свою систему разрешения споров. Если бы мы рассмотрели механизм Европейского Сообщества более подробно, мы бы обнаружили, что многие из полномочий и процедур его институтов повторены в других международных организациях. Таким образом, основная схема Договоров такова, что в ней не содержится указание на намерение сторон создать обособленную правовую систему.

Лучшим способом окончательно ответить на поставленный вопрос служит определение тех характеристик Сообщества, которые наиболее четко отличают его от других международных организаций, и рассмотрение того, подразумевают ли они, что стороны Договоров намеревались создать обособленную правовую систему. Производя указанные действия, мы должны ограничить себя исследованием Договоров в их первоначальном виде: дальнейшее их развитие – поправки к Договорам, вносимые государствами-членами, или решения Суда ЕС, *de facto* являющиеся поправками, – не должны быть принимаемы во внимание. На этом основании мы можем выделить три основные отличительные черты:

- обязанность всех государств-членов признать юрисдикцию Суда Европейских Сообществ на разрешение споров, касающихся права Сообщества;

- обладание Судом ЕС юрисдикцией на вынесение решений по запросам национальных судов;
- способность Сообщества квалифицированным большинством голосов принимать законодательство, имеющее прямое действие в государствах-членах.

Мы по очереди рассмотрим каждую из них. Что касается первой, то статья 169 (226 по новой нумерации) Договора о Европейском Сообществе предоставляет Комиссии возможность подавать жалобу в Суд ЕС против того государства-члена, которое будет признано Комиссией не выполнившим обязательство по Договору; статья 170 (227 по н.н.) предоставляет аналогичное право государству-члену, считающему, что другое государство-член не выполнило таких обязательств; статья 171 (228 по н.н.) четко устанавливает, что решение Суда ЕС является обязательным. Более того, статья 219 Договора, учреждающего Европейское Сообщество, запрещает государствам-членам разрешать любой спор, касающийся толкования или применения Договора, иными способами, нежели предусмотренные Договором. Взятые все вместе, эти предписания устанавливают систему обязательного разрешения споров Судом Европейских Сообществ. Для международного суда такая ситуация является необычной, хотя и допустимой. Тем не менее обладание Судом ЕС обязательной юрисдикцией такого рода ни в коей мере не ставит под вопрос его положение в качестве международного суда; более того, большинство юристов-международников склонны рассматривать его в качестве идеала, к которому должна стремиться вся международная система разрешения споров.

Юрисдикция, данная Суду Европейских Сообществ статьей 177 (234 по н.н.), также является необычной для международного суда. Статья 177 предусматривает, что суд государства-члена может подать запрос в Суд ЕС для получения решения о толковании того или иного предписания права Сообщества или действительности его законодательного установления в случае, если национальный суд признает, что решение по данному вопросу необходимо ему для разрешения дела. По общему правилу национальные суды не обязаны подавать такие запросы; однако если отсутствует возможность апелляции на решение соответствующего национального суда или иного средства правовой защиты, такой суд обязан подать запрос. Прямого предписания о связанности национального суда толкованием Суда ЕС нет, однако это является очевидным. Действительно, на этом особо настаивает Суд

Европейских Сообществ в такой мере, что если по каким-то особым причинам национальный суд не будет связан его толкованием, Суд ЕС откажется предоставить его.

Важность этой процедуры такова, что в широком смысле она предоставляет Суду ЕС последнее слово относительно значения любого положения права Сообщества, являющегося предметом спора в национальных судебных инстанциях. Она, таким образом, наделяет Суд ЕС возможностью прямо вмешиваться в судебный процесс в государствах-членах и в той мере, в какой это дозволено, осуществлять контроль за его проведением. «Это необычные полномочия для международного суда; тем не менее подобные полномочия не будут являться неподходящими для такого суда: не далее как в 1929 году человек, бывший тогда молодым преподавателем в Лондонской школе экономики (Х. Лаутерпахт – С.С.), предположил, что международное право может развиваться до такой степени, когда верховные национальные суды будут подавать запросы в Постоянную палату международного правосудия (предшественницу Международного Суда ООН) для вынесения заключений по вопросам международного права. Еще ранее, в 1907 году, было предложено, что Международный Призовой Суд (который так и не был созван) должен был иметь полномочия рассматривать апелляции от национальных судов. Несмотря на то, что эти предложения никогда не были осуществлены, то обстоятельство, что они были выдвинуты, показывает, что юрисдикция такого рода могла быть полностью свойственна тому или иному международному суду»¹⁵. Действительно, как писал один автор, «с точки зрения международного права новизна системы запросов в рамках преюдициальной процедуры, существующая в Сообществе, заключается скорее в достижении нежели в самой концепции»¹⁶.

Третья отличительная черта Сообщества состоит в том, что институт Сообщества, Совет, уполномочен Договором принимать квалифицированным большинством голосов законодательные акты, регламенты, которые имеют «общий характер», «обязательны во всех своих составных частях» и «подлежат прямому применению во всех госу-

¹⁵ Hartley T.C. Constitutional Problems of the European Union. Oxford, Hart, 1999. P. 133 (перевод мой – С.С.).

¹⁶ Plender. The European Court as an International Tribunal. CLJ, 1983, P. 284, цит. по: Hartley T.C. Constitutional Problems of the European Union. Oxford, Hart, 1999, P. 133 (перевод мой – С.С.).

дарствах-членах»¹⁷. Было очевидным, что регламенты не просто предоставляют права одному государству-члену против другого, но также наделяют правами частных лиц по отношению к государствам-членам или иным частным лицам. Более того, положение Договора, устанавливающее прямое применение, может быть разумно истолковано (и было истолковано) как означающее, что регламенты наделяют индивидов правами, которые должны быть признаваемы национальными судами без необходимости применения каких-либо мер по трансформации или инкорпорации со стороны государств-членов.

В современном международном праве не является необычным для международных договоров предоставление индивидам прав – иногда даже против других индивидов – которые подлежат защите национальными судами. Одним из примеров является Брюссельская конвенция об унификации определенных правовых предписаний, касающихся коносаментов 1924 года¹⁸, дополненная Брюссельским протоколом 1968 года¹⁹, которая наделяет правами стороны по коносаменту для перевозки грузов морским путем. Целью конвенции является наделение индивидов, например владельцев груза, правами по отношению к другим индивидам, например владельцам судна, которые подлежат защите в национальных судах, единственной категории судов, в которой обычно может возникнуть подобный спор. Общепринято, однако, что они не предоставляются напрямую (т.е. без акта трансформации или инкорпорации соответствующим государством), если иное не предусмотрено конституционным законом данного государства.

Хотя точное соотношение между международным и национальным правом является сложным, некоторые страны («монистическая» концепция) признают, что положение международного договора, являющееся достаточно ясным и четким («самоисполнимым»), может напрямую применяться в национальной правовой системе без необходимости каких бы то ни было мер трансформации или инкорпорации. В других странах («дуалистическая» концепция) положение международного договора никогда как таковое не применяется в националь-

¹⁷ Статья 249 Договора, учреждающего Европейское Сообщество.

¹⁸ International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading and Protocol of Signature (Hague Rules), Brussels, 25 August 1924.

¹⁹ Protocol to amend the International Convention for the unification of certain rules of law relating to bills of lading, signed at Brussels on 25 August 1924 (Visby Rules), Brussels, 23 February 1968.

ной правовой системе: должно быть принято национальное законодательство для того, чтобы придать ему правовой характер, обладая которым оно и применяется национальными судами в качестве положения национального права. Существует несколько возможных способов: первый заключается в том, что в законодательстве просто дается указание на правовой характер положений соответствующего международного договора (обычно эти положения указываются в приложении к закону); второй способ состоит в воспроизведении текста международного договора в законодательстве; третий заключается в изучении составителями законопроекта национального права с целью определения случаев его несоответствия требованиям международного договора и внесения дополнений лишь в соответствующих разделах. Этот набор вариантов юридической техники имеет отношение к трансформации директив ЕС. Необходимо указать, что второй способ часто называется «копирование», а третий – «подход, основанный на тщательной разработке». Выбор того или иного метода может привести к различным результатам: первый из них скорее приведет к тому, что отдельные предписания будут истолковываться в контексте всего документа.

Новация, привнесенная Договором о Европейском Сообществе, таким образом, состоит в следующем: в то время как самонисполнимые положения обычного международного договора имеют прямой эффект в судах договаривающихся сторон, только если это предусмотрено их конституциями, регламенты ЕС обладают таким действием вне зависимости от конституционного права соответствующей страны, то есть вне зависимости от того, воспринята ли в стране монистическая или дуалистическая концепция. «В случае страны с дуалистической концепцией, как, например, в Соединенном Королевстве, отличие состоит в том, что положение обычного международного договора будет применяться в британских судах, лишь если это предусмотрено британским законодательством; право Европейского Сообщества, имеющее прямое действие, с другой стороны, будет применяться даже в отсутствие специально предусматривающего это британского законодательства. Это составляет важное различие; однако право Европейского Сообщества в целом действует в Соединенном Королевстве только благодаря тому, что это установлено в британском законе, Законе о Европейских Сообществах 1972 года. Для британских судов, таким образом, отличие заключается в том, что в случае права Сообщества

закон заранее предусмотрел применение положений, имеющих прямое действие (включая и принятые впоследствии), в то время как в случае обычных международных договоров каждый раз принимает специальное законодательство. Хотя это различие является важным как в концептуальном, так и в практическом плане, оно вряд ли может быть принято в качестве основания для заключения, что стороны Договоров о Сообществах намеревались создать отдельную правовую систему. В ситуации стран с монистической концепцией прямое действие права Европейского Сообщества особенно не отличается от прямого действия международных договоров; для стран с дуалистической концепцией это лишь означает, что для вступления в Сообщество им необходимо либо внести поправки в их конституции, либо принять закон, в общих чертах повторяющий Закон о Европейских Сообществах 1972 года»²⁰. Австрийские авторы Фишер и Кок, однако, проводят различие между имплементацией международного и европейского права также и для стран с монистической концепцией. «...В отношении между правом Сообщества и национальным правом государств-членов находит применение «радикальный», а не «умеренный» или «расчлененный» монизм, как в отношении между международным и внутригосударственным правом»²¹.

Тем не менее можно сделать заключение, что хотя учредительные договоры содержали новые черты, которые, особенно в совокупности, демонстрировали впечатляющий прогресс по отношению к достигнутому в прошлом, нет никаких оснований полагать, что стороны намеревались сделать нечто большее, нежели создать подсистему международного права. Действительно, многие юристы-международники рассматривали в свое время основание Европейского Сообщества в качестве шага вперед для международного права, новой фазы, в которой оно сможет реализовать весь свой потенциал: они не сомневались, что право Сообщества является частью международного права. Суд Европейских Сообществ, однако, занял иную позицию. Его первое высказывание по данному вопросу было сделано в 1963 году в деле Ван Генд эн Лоос и звучало следующим образом: «...Сообщество представляет собой новый международный правопорядок, в пользу которого государства ограничили свои суверенные права в определенных

²⁰ Hartley T.C. Constitutional Problems of the European Union. Oxford, 1999. Hart, P. 135 (перевод мой – С.С.).

²¹ Fischer P. Kuck H.F. Europarecht. Wien, Linde Verlag, 1997. S. 340 (перевод мой – С.С.).

областях и субъектами которого являются не только государства-члены, но и их граждане»²².

Это утверждение, хотя и было несколько неясным, могло привести к выводу, что Суд высказался в пользу теории о том, что право Европейского Сообщества является подсистемой международного права. Если мнение Суда и было таковым, то, похоже, он изменил его в следующем году. Это произошло в деле «Коста против ЭНЕЛ», в котором Суд заявил: «В отличие от обычных международных договоров Договор ЕЭС создал свою собственную самостоятельную систему, которая со вступлением Договора ЕЭС в силу стала составной частью правовых систем государств-членов и положения которой обязаны применять их суды»²³.

Несмотря на некоторую двусмысленность, эта формулировка указывает на рассмотрение права Сообщества в качестве обособленной системы права; и она точно была истолкована в этом смысле.

Почему же Суд ЕС принял данную теорию? Поскольку фактические обстоятельства не вынуждали его действовать таким образом, это должен был быть сознательный выбор Суда: он выбрал теорию «обособленной системы», поскольку полагал, что она отвечает его целям. Могут быть выдвинуты три обоснования: во-первых, Суд, возможно, рассматривал международное право как слабую и неэффективную систему и хотел дистанцировать право Сообщества от нее с тем, чтобы обеспечить возможность развития таких доктрин, как прямое действие и верховенство, которые бы сделали право Сообщества более эффективным нежели когда-либо существовавшее международное право; во-вторых, Суд стремился избежать необходимости применения норм международного права при рассмотрении дел; в-третьих, он полагал, что его способы толкования могли быть с большей легкостью применены на практике, если бы право Сообщества не рассматривалось в качестве части международного права.

Если право Сообщества обособлено от международного права, может быть вновь задан вопрос: означает ли это, что Сообщество не является международной организацией? Если не является, что же тогда оно из себя представляет? Коль скоро это не государство, единственными возможными вариантами ответа будут «государство в процессе

²² Суд Европейских Сообществ. Избранные решения, под ред. проф. Л.М. Энтина, М., НОРМА, 2001, С. 6.

²³ Там же, С. 11-12.

становления» (эмбриональное государство) или *sui generis* образование, не являющееся ни государством, ни международной организацией в традиционном виде. Первый вариант является неприемлемым, поскольку он предполагает нечто, что может никогда не осуществиться. Федеральный Конституционный Суд ФРГ сделал выбор в пользу второго и даже ввел в оборот новое немецкое слово, «*Staatenverbund*», для того чтобы описать Сообщество. Датский Верховный Суд, в свою очередь, рассматривает Сообщество в качестве международной организации. Суды в большинстве других государств-членов, скорее всего, займут позицию Верховного Суда Дании, несмотря на то что некоторые могут последовать за Федеральным Конституционным Судом ФРГ. Суд Европейских Сообществ не высказывал своего мнения по этому вопросу. Возможно, лучшим решением будет назвать его международной организацией особого рода. В будущем, скорее всего, могут возникнуть новые «продвинутые» международные организации, и будет полезным, если они смогут выработать концептуальную основу для объяснения особой природы Сообщества: чрезмерное выделение уникальности Сообщества осложнит данный процесс. Поэтому было бы неправильным игнорировать те черты международной организации, которыми обладает Сообщество, хотя равным образом было бы неправильным приуменьшать различия.

Вскоре после вынесения решения по делу «Коста против ЭНЭЛ» Суд ЕС рассмотрел дело «Комиссия против Бельгии и Люксембурга» в котором два государства-члена пытались оправдать свои нарушения Договора ссылкой на то, что Совет сам не выполнил своих обязательств и что Сообщество, таким образом, несло ответственность за происходящий характер их нарушений (принцип *tu quoque*). Суд ЕС следующим образом прореагировал на этот аргумент: «С точки зрения Бельгии и Люксембурга, Комиссия лишилась права обжаловать нарушение Договора, поскольку международное право позволяет стороне, понесшей ущерб в результате невыполнения своих обязательств другой стороной, приостановить исполнение своих обязательств. Однако данное отношение между обязательствами сторон не может быть признано существующим в праве Сообщества».

В действительности Договор не ограничивается установлением взаимных обязанностей между различными физическими и юридическими лицами, к которым он применяется, а устанавливает новый правовой порядок, регулирующий полномочия, права и обязанности указанных

лиц, а равно и необходимые процедуры для их установления и наказания за их нарушение»²⁴. Это является иллюстрацией второго из вышеуказанных оснований, то есть желанием избежать обязательного применения международного права. «Суд мог достичь того же результата, не отказываясь от международного права, поскольку в международном праве принцип *tu quoque* не применяется, если он был явно выражен или подразумеваемо исключен из договора. Можно было утверждать, что это было подразумеваемо сделано в Договоре о Европейском Сообществе, так как Договор предоставляет соответствующие средства судебной защиты, с помощью которых Бельгия и Люксембург могли принудить Совет к выполнению своих обязанностей»²⁵.

Последствия новой теории более очевидны в деле, рассмотренном гораздо позднее. Это дело «Германия против Совета» («банановое» дело), в котором Суд постановил, что регламент Европейского Сообщества не может быть объявлен недействительным только потому, что он противоречит международному договору (*in casu*, ГАТТ), являющемуся обязательным для Сообщества: для того чтобы Суд ЕС принял международный договор во внимание, он должен иметь прямое действие в праве Сообщества. Поскольку ГАТТ не имел, с точки зрения Суда, прямого действия, регламент был действительным. В настоящее время этот подход был бы совершенно нормален для национального суда: даже страна с монистической системой сделала бы это. Европейское Сообщество, однако, не является государством. Если бы его правовая система была частью международного права, было бы невозможным сделать заключение, что регламент Сообщества действовал, несмотря на его противоречие международному договору, обязательному как для Сообщества, так и для государств-членов. Хотя Суд не повторил свою теорию о том, что право Сообщества является обособленным от международного права, его заключение обосновано только на базе этой теории.

С другой стороны, столь же необоснованно говорить об идентичности правовых установлений Сообщества какой-либо национальной правовой системе. «Подобно тому как сообщества все дальше отходи-

²⁴ Judgment of the European Court of Justice of 13 November 1964. *Commission of the European Economic Community v Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium*. Joined cases 90/63 and 91/63, (перевод мой – С.С.).

²⁵ Hartley T.C. *Constitutional Problems of the European Union*. Oxford, Hart, 1999. P. 138 (перевод мой – С.С.).

ли от концепции традиционной международной организации, право сообществ обособлялось и удалялось от международного права. Вместе с тем интеграционная практика свидетельствовала и о другом, не менее важном обстоятельстве. Подобно тому как сообщества, а затем и Европейский союз, приобретая и осваивая конфедеративные и даже федеративные признаки, не становились в целом государственным образованием, хотя бы и предфедеральным, право сообществ не трансформировалось в традиционное национальное право»²⁶.

«Трудно отрицать, что право Сообщества обособлено от, скажем, британского права. Право Сообщества может касаться тех же областей, что и британское право, и часто противоречит ему»²⁷. Суд Европейских Сообществ установил правило, по которому норма права Сообщества, имеющая прямое действие, превалирует над национальным правом в случае возникновения противоречия. Это правило в большой степени воспринято судами государств-членов. Тот факт, что «сверхнорма» в праве государств-членов не полностью совпадает с той же нормой в праве Сообщества, сам по себе указывает, что они составляют две отдельные правовые системы. Более того, некоторые нормы права Сообщества не имеют прямого действия. Они остаются действующими в праве Сообщества, однако национальные суды не обязаны применять их. Если такая норма противоречит норме права государства-члена, Суд ЕС применит первую, а национальный суд – вторую. То обстоятельство, что обе из несовпадающих норм могут действовать, четко указывает на их принадлежность к различным правовым системам.

Обособленность двух систем равным образом становится очевидной, если мы посмотрим на институты. Национальные законодательные органы могут вносить поправки в национальное право, но не в право Сообщества; законодательный орган Сообщества может изменять право Сообщества, но не национальное право. Национальные суды могут толковать право Сообщества, но их толкование может быть отменено Судом Европейских Сообществ; Суд ЕС не может выносить решения по национальному праву. Национальные суды могут объявлять национальное право недействительным, но, в соответствии с позицией Суда ЕС, они не могут объявлять недействительным право

²⁶ Топорнин Б.Н. Европейское право. М.: 1999, С. 269-270.

²⁷ Hartley T.C. Constitutional Problems of the European Union. Oxford, Hart, 1999. P. 127 (перевод мой – С.С.).

Сообщества; это может сделать только Суд ЕС. Все эти моменты показывают, что право Сообщества является обособленной от национального права государств-членов правовой системой.

Еще одним отличием европейского права от национального на настоящий момент является его ограниченная сфера регулирования. Оно не может выходить за пределы полномочий, которыми наделяются сами Сообщества и Союз. Вместе с тем, хотя предметная компетенция Сообществ и Союза не носит универсальный характер, можно отметить устойчивую тенденцию к ее расширению. Достаточно проследить порядок введения новых разделов в часть Договора, касающуюся политик Сообщества, а также установление новых сфер сотрудничества в рамках второй и третьей опор Союза. Помимо этого расширение полномочий может проходить и опосредованно – через расширение установленных в учредительных актах задач и целей. Система европейского права также приобретает все более универсальный характер, что сближает ее с правовыми системами федеративных государств.

Вместе с тем право Сообщества и национальные правовые системы тесно связаны друг с другом. Их взаимоотношения характеризуются такими признаками, как верховенство коммунитарного права над нормами внутригосударственного, прямое действие, интегрированность в правовые системы государств-членов и юрисдикционная защита на территориях, входящих в состав Сообщества. «Вследствие того что государства-члены в соответствии с Договором подчинили свой правопорядок правопорядку сообществ, или, иными словами, тем самым признали и соответствующим образом документально закрепили определенные ограничения своих суверенных прав, ни одно из этих государств не вправе предпринимать в дальнейшем путем односторонних действий те или иные изъятия из общего принципа, отказываться от приоритета права сообществ и таким путем восстанавливать прежний национальный правопорядок»²⁸. Осуществление таких действий может повлечь за собой различные санкции против государства вплоть до приостановления действия его прав, вытекающих из учредительных актов.

Рассмотренные выше сущностные черты европейского права и их интерпретация Судом Европейских Сообществ позволяют сделать следующие выводы. Суд ЕС сделал выбор в пользу рассмотрения права

²⁸ Топорнин Б.Н. Европейское право. М.: 1999. С. 268.

Европейских Сообществ в качестве системы, обособленной как от национального права государств-членов, так и от международного права. Первое утверждение, относительно отличий от права государств-членов, было приемлемым, однако для второго, об автономности по отношению к праву международному, не было достаточных юридических оснований. Можно утверждать, однако, что, хотя заявление Суда ЕС об обособленности права Сообществ от международного права и не основывалось на каком-либо правовом принципе, оно само по себе обособило их. Иными словами, право Сообществ стало обособленным, потому что Суд объявил его таковым. С определенной долей условности здесь можно провести аналогию с решением Верховного Суда США по делу «Мэрбери против Мэдисон» (1803 г.). Указанным делом Верховный Суд США в отсутствие какой-либо статьи, предоставляющей подобное право, ввел принцип судебного контроля за конституционностью законов, в том числе и федеральных²⁹.

Далее можно утверждать, что, даже если вначале для признания обособленности отсутствовали убедительные основания, последующее развитие – включая и решения самого Суда ЕС – изменило право Сообществ до такой степени, что далее было бы безосновательным рассматривать его в качестве просто подсистемы международного права. Подобные воззрения достаточно широко распространены. Если это так, значит, учредительные договоры являются как частью международного права, так и частью правовой системы Сообществ; законодательство Сообществ и правовые принципы, установленные Судом Европейских Сообществ, с другой стороны, являются частью лишь правовой системы Сообществ.

²⁹ См., например: Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1998. С. 298.