



ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

А.Ю. Ключников

О возможности национального нормоконтроля актов вторичного права Европейского союза

В статье рассмотрены вопросы соотношения наднациональной (общеевропейской) и национальной компетенции по нормоконтролю актов вторичного права ЕС. Определены органы, полномочные признавать акты недействительными и осуществлять их прямой и опосредованный контроль. Исследованы теоретические и практические проблемы, затрудняющие эффективную реализацию европейских актов в национальном праве государств — членов ЕС.

Ключевые слова: суд; право Европейского союза; акт вторичного права ЕС; регламент; директива; конституционный суд; правоприменение.

Проблема нормоконтроля актов вторичного права ЕС обусловлена содержанием и действием в ЕС принципа верховенства права ЕС. Как отмечает С.Ю. Кашкин, «безусловное верховенство на территории ЕС... имеют регламенты, директивы, другие правовые акты органов ЕС» [3: с. 635]. Суд ЕС разъяснил, что «акты вторичного права могут быть источником прав и обязанностей отдельных лиц» [13: с. 7289].

Углубление интеграционных процессов, влекущее рост рисков нарушения основных прав и свобод, породило сомнения относительно субъекта, компетентного рассматривать жалобы на нарушения таких прав и свобод органами и институтами ЕС, закрепленных в актах вторичного права ЕС. С момента вступления в силу Лиссабонского договора презумпция о надлежащем уровне защиты основных прав и свобод институтами ЕС укрепилась, а ст. 6 договора «О Европейском союзе» представляет собой одну из основ функционирования ЕС. В условиях увеличения правовой материи, регулируемой правом ЕС, усиливающегося влияния практики Суда ЕС на процесс толкования и применения норм национального права все больше возникает опасность коллизий между общеевропейским и национальным конституционным правотворчеством и правоприменением.

С одной стороны, само существование наднациональных органов и институтов ЕС предполагает их монополию на общеевропейское правотворчество и правоприменение, поскольку вступление государства в ЕС означает признание существования правил и норм, действующих вне системы отечественных законодательных органов. Действие принципа верховенства права ЕС не позволяет ни одному национальному государственному органу блокировать действие норм права ЕС через их невыполнение или отмену. Единственный орган, компетентный принимать решения о действии актов права ЕС, — Суд ЕС.

Так, Суд ЕС прямо выразил позицию, что национальные суды не обладают компетенцией для принятия решения о недействительности актов вторичного права ЕС. Исключительные полномочия в этой сфере имеют наднациональные суды ЕС [12: с. 4199].

В силу действия принципа надделения компетенцией (п. 1 ст. 5 договора о ЕС) компетенция ЕС, включая правотворческую, может быть реализована только в пределах, определенных в договорах между государствами — членами ЕС (при вступлении в ЕС нового государства или на основании «ревизионного» договора, пересматривающего первичное право ЕС). Результатом такого разделения полномочий становится передача Суду ЕС компетенции по толкованию права ЕС, обеспечению единообразного его применения во всех государствах — членах ЕС, по принятию решений о соответствии актов вторичного права общим принципам права ЕС и актам первичного права. Монополия Суда ЕС в этой сфере в свете тенденции последних лет кажется незыблемой, можно сказать, что ЕС «крадущимися действиями очевидно присваивает себе все больше компетенции» [14: с. 167–168].

Акты вторичного права ЕС могут составлять правовую основу административных и судебных решений в государствах — членах ЕС и быть источником прав и обязанностей отдельных лиц, а их нормативная определенность и ясность формулировок не оставляют свободы органам государств — членов ЕС [10: с. 1229]. Такая непосредственная эффективность не требует государственного вмешательства.

С другой стороны, возможность влияния на содержание и действие актов вторичного права ЕС (опосредованный нормоконтроль) национальными органами власти государств — членов ЕС заложена в акты первичного права ЕС.

Государства — члены ЕС имеют возможность влиять на содержание любых принимаемых ЕС актов вторичного права в процессе работы над ними через представителей государств-членов (министров) в Совете, Европейском парламенте (п. 1 ст. 16 договора «О Европейском союзе», п. 1–2 ст. 289 договора «О функционировании Европейского Союза»). Важную роль играют и национальные парламенты, которые, в дополнение к функциям национального законодателя, участвуют в процессе становления права ЕС (ст. 12 договора «О Европейском союзе» и Протокол о роли национальных парламентов в Европейском союзе, приложение к Лиссабонскому договору).

Государства-члены вправе обращаться с исками в Суд ЕС для контроля правомерности актов вторичного права ЕС (ст. 263 Договора о функционировании ЕС). Кроме того, суды государств — членов ЕС могут направлять преюдициальные запросы в Суд ЕС в ходе проводимого разбирательства в случае сомнений относительно законности актов, принятых органами и институтами ЕС (ст. 267 Договора о функционировании ЕС).

Вступая в ЕС, новые государства-члены передают ЕС компетенцию органов государственной власти в объеме, определенном в первичном праве ЕС и в Договорах о вступлении в ЕС, в том числе компетенцию по правотворчеству. Следствием этого является действие в национальных правовых порядках правовых актов, создаваемых институтами и органами ЕС.

Современный европейский правовой порядок многокомпонентен, охватывает устанавливаемые институтами ЕС договорные нормы, однако включает и нормы, действующие в национальном праве. Система является динамической: отношения между европейским и национальным правовыми порядками подвергаются эволюции наряду с изменениями в праве ЕС.

Европейское право не возникает в пространстве союза абстрактным и свободным от влияния государств — членов ЕС и их объединений, не создается произвольным образом институтами ЕС, а является результатом совместных действий государств-членов. Право ЕС и национальное право государств — членов ЕС связывает принцип пропорциональности. Данное обстоятельство значительно снижает опасность возникновения различных стандартов защиты основополагающих прав и свобод [1: с. 134].

У юристов (специалистов) вопросы толкования учредительных документов ЕС, отданные на откуп Суду ЕС как «конституционному суду ЕС», возражений не вызывают, однако вопрос о контроле актов вторичного права ЕС является предметом дискуссий.

Суд ЕС провозглашает основные права человека неотъемлемой частью общих принципов права ЕС, гарантом реализации которых он является. В решении по делу *Nold* указано, что, «защищая эти права, Суд получает вдохновение от конституционных традиций государств-членов, поэтому не может поддерживать меры, не совместимые с основными конституционными правами» [12: с. 491]. «Общеввропейский правовой порядок обеспечивает эффективную защиту основных прав, поскольку постоянно обращается к конституционным традициям государств — членов ЕС» [9: с. 419]. В решении по делу *Mangold v. Helm* Суд ЕС разъяснил, что регламенты ЕС имеют безусловный обязательный характер в рамках предоставленной компетенции и не могут иметь частный характер [14: с. 635].

Казалось бы, на уровне наднациональной судебной инстанции исчерпывающим образом определена исключительная компетенция по нормоконтролю актов вторичного права ЕС. Однако в решении по делу *Foto-Frost* Суд ЕС дифференцирует возможность признания их недействительными (оставляя данную компетенцию за собой) и контроля актов ЕС. Исходя из этого, национальные

высшие судебные инстанции, не претендуя на право признавать акты органов ЕС недействительными, активно пользуются правом их контролировать на предмет соответствия национальной конституции.

Немецкий Федеральный Конституционный суд в известном решении по делу Solange I 1974 г. [7: с. 2] разъяснил, что основополагающие права и свободы являются неотъемлемой частью Основного закона ФРГ. До тех пор пока на общеевропейском уровне их перечень отсутствует, это отсутствие влечет правовую неопределенность. В этой связи Конституционный суд и в дальнейшем компетентен контролировать наличие нарушений Основного закона. В решении по делу Solange II 1986 г. [8: с. 366] Федеральный Конституционный суд Германии продекларировал отказ от контрольных полномочий над вторичным правом ЕС, однако, по мнению А.В. Клемина, сохранил монополию за контролем идентичности конституционного правопорядка ФРГ [4: с. 188]. Конституционный контроль осуществляется опосредованно, через выраженный в ст. 23 Конституции ФРГ запрет на применение конкретного акта ЕС в национальном праве. В каждом случае требуется демонстрация такого факта, что вследствие принятия акта вторичного права произошло снижение минимальных стандартов защиты основных прав и свобод, гарантируемых Основным законом.

В этом ряду особенно следует отметить позицию Конституционного суда Чехии. Конституцией Чехии проверка актов вторичного права ЕС не предусмотрена ни в порядке судебных запросов (они могут касаться только законов), ни в порядке конституционных жалоб (жалоба может касаться судебного решения по существу, а не правового акта).

В постановлении от 31 января 2012 г. Конституционный суд заявил, что актом наивысшей юридической силы на территории Чехии является Конституция [6: с. 237]. Конституционный суд остается Верховным Хранителем чешского конституционного строя, в том числе и от возможных злоупотреблений со стороны органов ЕС или действия норм европейского права. Правовые акты органов ЕС, осуществляющие толкование или развивающие право ЕС таким образом, что это ставит под угрозу основы конституционного строя и цели демократического правового государства, не могут применяться в Чехии. В соответствии с вышеизложенным Конституционный суд будет осуществлять контроль в качестве суда последней инстанции.

Такой подход основан на нормах национальных конституций. Так, подпункты а, б п. 1 ст. 87 Конституции Чехии предоставляют Конституционному суду полномочия по принятию решений об отмене законов и их отдельных положений, иных правовых актов и их отдельных положений, если они противоречат конституционному закону или международному договору. Статья 79 Конституции Польши предоставляет право обратиться с жалобой в Конституционный суд по вопросу о соответствии Конституции закона или иного нормативного акта любому лицу, чьи права или свободы были нарушены.

Вступая в ЕС, новые государства-члены сохраняют конституционное регулирование в части контроля любых нормативных актов, в том числе и актов

вторичного права ЕС. Ни один из них не признает «жесткие формы приоритета, когда международный договор встает в один ряд с конституционным законом» [2: с. 189]. Однако постоянство норм предопределяется таким его свойством, как нормативность. Представляется, что данное правило должно применяться и к наднациональному праву.

По факту такая возможность обуславливается расширительным толкованием термина «иные правовые акты», прямо предусмотренным в национальных конституциях. Высшие судебные инстанции оставляют за собой «возможность для маневра», сохраняют статус суда «последнего слова» в тех случаях, когда акты ЕС, по их мнению, снижают минимальный уровень прав и свобод, гарантированный национальной Конституцией.

Проблема практического характера связана с тем, что зачастую трудно определить, основано ли решение суда или акт административного органа о правах и обязанностях лица на нормах европейского права или они имеют исключительно национальную правовую природу [5: с. 37]. Определение того, какой акт составляет правовую основу решения суда или административного органа, является существенным для разрешения вопроса о предмете и субъекте контроля. Суждение может быть сделано на основе нормы национального права, реализующей право ЕС (директива ЕС), или акта прямого действия, на который ссылка правоприменителем не делается (распоряжение ЕС).

Резюмируем: в рамках ЕС создан уникальный контрольный механизм, реализующий единые стандарты обеспечения конституционных ценностей государств — членов ЕС. Обладая правом на признание актов вторичного права ЕС недействительными, Суд ЕС обеспечивает единство системы за счет выработки общих для всех государств-членов правил правоприменения. Национальные высшие судебные инстанции, осуществляя контроль за соответствием актов вторичного права ЕС национальным конституциям, не только сохраняют минимальный уровень защиты прав и свобод человека, но и не допускают безмерного расширения компетенции органов и институтов ЕС, способного свести на нет национальную идентичность каждого из государств-членов. Несмотря на трудности, взаимодействие должно основываться на принципе лояльного сотрудничества, взаимного уважения и поддержки в выполнении задач, вытекающих из международных договоров.

Литература

1. *Бирюков П.Н.* Право международных организаций: учеб. пособие для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2016. 147 с.
2. *Исполинов А.С.* Статус международных договоров в национальном праве: некоторые теоретические и практические аспекты // Российский юридический журнал. 2014. № 1 (94). С. 189–191.
3. *Кашкин С.Ю.* Право Европейского союза: учебник для магистров. 3-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт, 2014. 1119 с.
4. *Клемин А.В.* О соотношении национального и европейского права // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 2. С. 184–194.

5. *Панова И.В.* Административное право в актах Европейского суда по правам человека // Закон. 2012. № 2. С. 35–48.

6. NÁLEZ Ústavního soudu Česká republika «Slovenské důchody XVII — aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva» // N 24/64 SbNU 237. S. 230–242.

7. BundesVerfassungsGerichtsEntscheidungen, 37. S. 280–287.

8. BundesVerfassungsGerichtsEntscheidungen, 73. S. 358–369.

9. Case C-29/69 Stauder v. Ulm [1969] ECR 419.

10. Case C-9/73 Schlüter [1973] ECR I-1229.

11. Case C-4/73 Nold v. Commission [1974] ECR 491.

12. Case C-314/85 Foto-Frost [1987] ECR I-4199.

13. Case C-253/00 Muñoz [2002] ECR I-7289.

14. Case C-144/04 Mangold v. Helm [2005] ECR I-9981.

15. *Möllers Ch.* German Federal Constitutional Court Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances // European Constitutional Law Review. Vol 7. P. 161–167.

Literatura

1. *Biryukov P.N.* Pravo mezhhdunarodny'x organizacij: ucheb. posobie dlya akademicheskogo bakalavriata. M.: Yurajt, 2016. 147 s.

2. *Ispolinov A.S.* Status mezhhdunarodny'x dogovorov v nacional'nom prave: nekotory'e teoreticheskie i prakticheskie aspekty' // Rossijskij juridicheskij zhurnal. 2014. № 1 (94). S. 189–191.

3. *Kashkin S.Yu.* Pravo Evropejskogo soyuza: uchebnik dlya magistrrov. 3-e izd., per. i dop. M.: Yurajt, 2014. 1119 s.

4. *Klemin A.V.* O sootnoshenii nacional'nogo i evropejskogo prava // Aktual'ny'e problemy' e'konomiki i prava. 2010. № 2. S. 184–194.

5. *Panova I.V.* Administrativnoe pravo v aktax Evropejskogo suda po pravam cheloveka // Zakon. 2012. № 2. S. 35–48.

6. NÁLEZ Ústavního soudu Česká republika «Slovenské důchody XVII — aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva» // N 24/64 SbNU 237. S. 230–242.

7. BundesVerfassungsGerichtsEntscheidungen, 37. S. 280–287.

8. BundesVerfassungsGerichtsEntscheidungen, 73. S. 358–369.

9. Case C-29/69 Stauder v. Ulm [1969] ECR 419.

10. Case C-9/73 Schlüter [1973] ECR I-1229.

11. Case C-4/73 Nold v. Commission [1974] ECR 491.

12. Case C-314/85 Foto-Frost [1987] ECR I-4199.

13. Case C-253/00 Muñoz [2002] ECR I-7289.

14. Case C-144/04 Mangold v. Helm [2005] ECR I-9981.

15. *Möllers Ch.* German Federal Constitutional Court Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances // European Constitutional Law Review. Vol 7. P. 161–167.

A.Y. Klyuchnikov

**About the Possibility of a National Compliance Assessment
of Secondary Law of the European Union**

The article examines the correlation between supra-national (European) and national competencies in compliance assessment of secondary law of the EU. Identified the bodies authorized to recognize the acts void and implement their direct and indirect control. Theoretical and practical problems hindering the effective implementation of European regulations in national law of the member States of the EU.

Keywords: court; law of the European Union; the act of secondary EU law; regulation; Directive; constitutional court; enforcement.