

# МЕЖДУНАРОДНОЕ И ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

**Ю. А. Волошин**

кандидат юридических наук, доцент

*Мариупольский государственный гуманитарный университет*

## **КОНСТИТУЦИОННАЯ ДОКТРИНА ОГРАНИЧЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА ГОСУДАРСТВ В СИСТЕМЕ ПРОЦЕССОВ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНТЕГРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

В последнее десятилетие под влиянием интеграционных тенденций всё больше суверенных государств, в добровольном порядке, соглашаются на ограничение собственного суверенитета, передачу суверенных прав в компетенцию наднациональных (надгосударственных) образований межгосударственного характера. В результате этого происходит существенная модификация достаточно устоявшихся представлений о государстве и государственности, их правовой природе, что требует внимательного изучения и осмысления юридической наукой. В то же время в условиях интеграции особое значение приобретает функционально-деятельностный механизм поведения государств, именно в составе межгосударственных объединений. Следует согласиться с тезисом, имеющим место в международной доктрине о том, что международными акторами (участниками международных отношений. — Ю. В.) не всегда в полной мере учитывается специфика универсальных и региональных структур и таких объединений государств, как сообщества, содружества, конфедерации, союзы. Это порождает трудности с выполнением обязательств, налагаемых учредительными договорами на участвующие государства<sup>1</sup>. Более того, разнообразие конституционных форм организационного и организационно-правового участия государств в межгосударственных объединениях существенно актуализирует проблему реального процесса соотношения межгосударственных и конституционных институтов, нормативно-правовых основ и т.д.

В связи с этим следует отметить, что ЕС представляет собой некое абсолютно новое и уникальное по своей природе явление. Под европейским правом в его узком значении принято понимать право трех Европейских Сообществ. Европейские ученые единодушны во мнении, что после подписания договоров об основании трех Европейских Сообществ — Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), Европейского экономического сообщества (ЕЭС), переименованного Маастрихтским договором в Европейский Союз, и Европейского сообщества по

---

<sup>1</sup> См.: Вишняков В. Г., Елизаров В. Н., Королев Ю. А. Право и межгосударственные объединения / Под общ. ред. В. Г. Вишнякова. СПб., 2003. С. 15.

атомной энергетике (Евратом) — публичный правопорядок государств — членов ЕС стало уже невозможно рассматривать лишь с точки зрения национальной перспективы, а осуществление государственной власти ныне концентрируется не только на уровне национального государства<sup>2</sup>. Чем интенсивнее продвигается процесс европейской интеграции, тем более значительную часть властных полномочий осуществляют органы ЕС. Европейские управленческие структуры всё более активно влияют на деятельность национальных, региональных и коммунальных органов управления государств-членов. Законодатель создает рамки для наднационального уровня управления, а Европейский Суд заполняет их, формируя на основе достаточно «пробельных» договорных норм всё более унифицированный правопорядок, выдвигая многочисленные общие конституционно-правовые принципы.

Данная проблема широко представлена в научной литературе, в частности в трудах М. А. Баймуратова, В. Н. Денисова, И. И. Лукашук, Л. А. Луць, С. Ю. Кашкина, М. Н. Марченко, П. Ф. Мартыненко, М. Л. Энтина и других авторов. Однако категория «суверенитет» в большинстве случаев рассматривается с точки зрения традиционной конституционной доктрины без учета влияния процессов межгосударственной интеграции на трансформацию государственного суверенитета, а также конституционных пределов и механизмов его реализации.

После подписания в 1992 г. Маастрихтского договора три Европейских Сообщества были интегрированы в Европейский Союз. С этого момента в общеевропейский правовой оборот, как и в конституционный правовой оборот государств-членов, был введен новый термин — «Европейский Союз», а в научной литературе появилось понятие права ЕС. Таким образом, отправной точкой формирования права ЕС стали «правовые соглашения суверенных стран» — договоров, которыми учреждаются три Европейских Сообщества, впоследствии преобразовавшихся в «вертикально-интегрированный правопорядок, обеспечивающий юридически осуществимые права и обязанности всех юридических лиц и субъектов, частных и государственных, действующих на территории ЕС». Данная эволюция не была прямо предусмотрена учредительными договорами, но это стало результатом, в первую очередь, серии исторических решений суда ЕС, принятых в 1960-е гг. Этими решениями были установлены «доктрина прямого действия» и принцип *верховенства права ЕС над национальной правовой системой*, так же как и «доктрина преимущества», запрещающие государствам — членам ЕС действовать самостоятельно в сфере компетенции ЕС. Необходимо отметить, что прямое действие является ключевой доктриной правопорядка ЕС. Учредительные договоры не содержат исходного положе-

---

<sup>2</sup> Häberle P. Grundrechtgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat — Zugleich zur Rechtsvergleichung als «fünfter» Auslegungsmethode». Berlin, 1992. С. 44—56; Venizelos Ev. European Constitution: A Challenge for Constitutional Theory // The Constitution of the European Union. London, 2003. P. 20—21; Πατασος Δ. Το αξιακό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αθήνα, 2005. 123 σ.

ния в отношении ее. По мнению отечественных и зарубежных ученых, именно благодаря «доктрине прямого действия» и принципу верховенства права ЕС отличается от других международных организаций, а право ЕС, таким образом, образует особый правовой порядок<sup>3</sup>.

Как показывает практика, в широком значении «доктрина прямого действия» означает, что лица могут ссылаться в национальных судах на положения права ЕС, которые имеют обязательную силу, а в узком смысле прямое действие означает возможность положений права ЕС наделять правами юридических и физических лиц<sup>4</sup>.

Другими важными доктринами являются «*принцип косвенного воздействия*», в соответствии с которым внутригосударственные суды должны толковать национальное право в русле права ЕС, и «*принцип правительственной ответственности*», обязывающий суды признавать государства-члены ответственными за последствия, вызванные невыполнением государством должным образом существующих директив.

Параллельно с так называемым *процессом «конституционализации» европейского правопорядка* полномочия ЕС расширились согласно доктрине и решениям Суда ЕС, а также благодаря процессуальным нормам, которые регламентируют организацию и деятельность различных органов ЕС, фактически расширяя сферу их деятельности.

Решающим фактором в развитии ЕС, как правовой системы с интегрированными в нее национальными правовыми системами, стал результат объединения основных черт правопорядка ЕС с системой судебной защиты и национального правоприменения, что нашло свое выражение в *процедуре преюдициального решения*<sup>5</sup>. Так, когда перед внутригосударственными судами встает вопрос о законности или толковании права ЕС, рассмотрение этого вопроса может быть отложено и предварительное решение может быть запрошено от Суда ЕС. Эта процедура способствует гарантированному выполнению государствами положений права ЕС и внедрению его в «конституционную» доктрину и в национальное законодательство. В связи с этим весьма продуктивной представляется позиция Дж. Вейлера, который констатировал, что «сочетание конституционализации и системы судебной защиты выдвигает на уровень Сообщества принцип подчинения и соблюдения верховенства закона, который традиционно в меньшей степени относится к международным обязательствам, чем к государственным»<sup>6</sup>. В то же время на-

<sup>3</sup> См.: Кравиця І. В., Параман М. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС. Київ, 2005. С. 46.

<sup>4</sup> См.: Craid P., Barca G. EU Law: Texts, Cases and Materials. Oxford, 2003. P. 178.

<sup>5</sup> См.: Пушечникова Е. А. Некоторые вопросы преюдициальной процедуры в Суде Европейских Сообществ // Материалы методологического семинара «Преподавание права ЕС»: Сб. науч. статей. М., 2001. С. 299—300.

<sup>6</sup> Цит. из кн.: Trius L. International Law in National Legal Systems: Constitutional Obstacles and Opportunities. London, 2005. P. 37.

циональное государство гарантирует соблюдение норм европейского права всей мощью своих административных и судебных органов<sup>7</sup>.

Не считая процедуры «предварительной компетенции», ответственность судов государств-членов за развитие и охрану правопорядка ЕС, т.е. принятие ими конституционных доктрин и готовность воплотить их в жизнь, имеет другое возможное объяснение. Среди них — законность решений Суда ЕС, по крайней мере, с точки зрения ее правовой аргументации, которая выражается в отстаивании идеи правовой европейской интеграции, и тот факт, что новый правопорядок подкреплен юридически и его полномочия оформлены решениями национальных судов. Кроме того, активное проникновение правовой системы ЕС в национальные правовые системы дало толчок к вовлечению в эту систему внутригосударственных судов, которые открыли национальное законодательство для более широкого процесса взаимодействия с правом ЕС. Наиболее важным здесь является то, что на начальном этапе интеграционных процессов государственные органы власти, включая суды, рассматривали правовую интеграцию как процесс, уравнивающий контроль государств-членов за принятием политических решений в ЕС.

В любом случае, какими бы ни были причины принятия государствами правовой архитектуры ЕС, неизменным остается то, что отличительной чертой правопорядка ЕС является *проникновение норм европейского права в национальные правовые системы*. Эту позицию поддерживают как зарубежные, так и отечественные ученые. Таким образом, ключевым фактором углубления правовой интеграции является признание положений общеевропейского права и их действие в рамках внутреннего права стран-членов.

Сформулированные Судом ЕС концепции, которые обосновали прямое применение и действие, а также верховенство права ЕС в государствах-членах, в целом содействовали его восприятию национальными правовыми порядками. Но право ЕС не может обойти конституционные принципы отдельных государств-членов, которые в своем широком значении являются своеобразной призмой, сквозь которую национальная правовая система воспринимает или международное право, или право ЕС.

Поэтому представляется целесообразным проанализировать подходы к решению указанной проблемы в различных государствах — членах ЕС.

Так, во Франции ст. 55 Конституции 1958 г.<sup>8</sup> предусматривает верховенство ратифицированных договоров над законами, тем самым обеспечивая верховенство права Сообщества. Отсюда вытекает, что договоры не нуждаются в трансформации в национальное право, а автоматически становятся частью правового порядка государства.

---

<sup>7</sup> См.: *Энтин М. Л.* Современные императивы гармонизации законодательства и правовых систем. М., 2005. С. 7.

<sup>8</sup> Конституция Французской Республики // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 423.

Французская конституционная доктрина различает «ограничение суверенитета» и «передачу суверенных прав». Суверенитет может быть ограниченным, но суверенные права не могут быть переданы. В параграфе 15 преамбулы Конституции Четвертой республики 1946 г. было отмечено, что «на основе взаимности Франция соглашается на ограничение суверенитета ради поддержания и защиты мира». Хотя Конституция 1946 г. прекратила свое действие, ее преамбула является действующей согласно первому параграфу Конституции 1958 г.

Вступление Франции в Сообщество было оформлено в виде закона. Однако в 1992 г. Конституционный совет Франции отказался от старой доктрины разграничения суверенитета и передачи суверенных полномочий. Он признал конституционной предыдущую передачу полномочий. Но ратификация Маастрихтского договора затрагивала только основы Конституции. Поэтому передача полномочий не могла происходить без внесения изменений в Конституцию.

В 1992 г. Конституционный совет Франции постановил, что три элемента Маастрихтского договора являются неконституционными: право граждан ЕС голосовать и быть кандидатами на национальных выборах государства; валютная политика и регулирование валютного курса; въезд граждан государств-членов и их передвижение в границах страны. Конституционный совет мотивировал это тем, что указанные положения нарушают главные условия реализации национального суверенитета, после чего в Конституцию были внесены изменения и ликвидированы преграды для передачи части полномочий. Затем добавили общее положение, касающееся Европейского Союза (ст. 88.1). Оно устанавливало, что Франция принимает участие в Европейских Сообществах и Европейском Союзе, созданных из государств, которые добровольно решили совместно использовать свои полномочия с помощью заключенных ими договоров.

В свою очередь, Конституция Италии не содержит положений, касающихся международных договоров. Но на практике сложилось так, что когда договор касается законов, то он имеет силу закона, а если административных норм — то договор имеет силу подзаконного акта. Акт ратификации является актом имплементации договора в итальянском праве. Международный договор имеет такую же юридическую силу, как и соответствующий нормативно-правовой акт законодательства.

В ст. 11 Конституции Италии<sup>9</sup> признана возможность ограничения суверенитета на условиях равенства с другими государствами в той мере, насколько это может быть необходимо для поддержания мира и справедливости между нациями. Ограничение суверенитета предусмотрено в пользу международных организаций, которые имеют схожие цели.

Присоединение к Сообществу происходило в форме принятия органического закона без ссылок на ст. 11 Конституции. Действитель-

<sup>9</sup> Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европы. Т. 3. С. 105.

но, ст. 11 не предусматривает передачу полномочий иностранным органам и государствам. Конституционный суд дал разъяснение о том, что ограничение суверенитета следует понимать как разрешение на передачу компетенции государства даже в виде органического закона.

Конституция Нидерландов<sup>10</sup> закрепляет, что международные договоры являются верховным законом государства. Законодательные, исполнительные, судебные полномочия могут быть переданы организациям, созданным на основе международного права (ст. 92). Правовые положения наднационального характера могут иметь прямое действие, если своим содержанием они обязывают всех лиц, т.е. в том случае, когда не требуется дальнейшего законодательного обеспечения.

Более того, в ст. 94 Конституции Нидерландов предусмотрено, что действующие законодательные акты, независимо от того, когда они были приняты — до или после образования наднационального органа, не будут применяться, если противоречат международным договорам или резолюциям международных организаций. Если Нидерланды взяли на себя международное обязательство, они не могут отказаться от него в одностороннем порядке путем принятия несовместимого законодательства.

Конституцией предусмотрено, что передача полномочий, противоречащих Конституции, должна происходить по такой же процедуре, которая предусмотрена для изменения Конституции. Однако было решено, что вступление в ЕС не противоречит Конституции, и поэтому была использована традиционная законодательная процедура.

Правовая система Греции предусматривает верховенство международного права и международных договоров, ратифицированных в особом законодательном порядке. Судьи не обязаны применять законы, которые противоречат Конституции. Это в будущем может породить конфликт с правом Сообщества<sup>11</sup>.

В Греции есть две процедуры передачи суверенных полномочий. Первая процедура позволяет передачу конституционных полномочий органам международной организации с целью важного национального интереса и поддержания сотрудничества между государствами (ст. 28.2). Эта процедура требует одобрения квалифицированным большинством в три пятых голосов, как и в случае внесения изменений в Конституцию. Вторая процедура позволяет ограничить использование национального суверенитета настолько, насколько необходимо для обеспечения национального интереса (ст. 28.3). Здесь необходимо простое большинство, но такое ограничение не должно посягать на основные конституционные права и основы демократического правления.

---

<sup>10</sup> Конституция Королевства Нидерландов // Конституции государств Европы. Т. 3. С. 628.

<sup>11</sup> См.: *Кравиця И. В., Параман М. В.* Указ. соч. С. 70.

Греция избрала более сложную процедуру, присоединяясь к ЕС, и заключила договор о присоединении согласно ст. 28.2 Конституции<sup>12</sup>.

В конституционной теории Греческой Республики существуют разнообразные подходы к обоснованию верховенства права Сообщества. Первый из них обосновывает верховенство права ЕС статьей 28 Конституции<sup>13</sup>. Но тогда выходит, что нормы ЕС не будут иметь верховенства над конституционными нормами, которые им противоречат. Хотя некоторые ученые склоняются к мнению, что ст. 28 создает специальную, латентную процедуру внесения изменений в Конституцию, подобную предусмотренной ст. 110 Конституции. Поэтому право Сообщества имеет примат над Конституцией<sup>14</sup>.

Изменения, внесенные в Конституцию Австрии в 1981 г., закрепили возможность передачи отдельных суверенных прав государства межправительственным организациям и их органам. Данная поправка явно ориентировалась на будущую интеграцию. Это положение австрийского государства предусматривало лишь разовую передачу суверенных прав, а не полную передачу или передачу суверенных прав земель. Но даже это положение не удовлетворило условия Договора о присоединении, так как считалось, что Договор нарушал некоторые основные принципы австрийской Конституции. Поэтому принятие решений о присоединении к ЕС приравнивалось к общей реформе Конституции. Вследствие чего данное решение было принято на общегосударственном референдуме.

Изменение конституционно-правовых положений и принципов, их адаптация к правопорядку ЕС в государствах-членах было в основном достигнуто благодаря конституционному толкованию, выполненному их верховными и конституционными судами. В некоторых случаях конституции содержат положения, допускающие ограничение суверенитета и передачу суверенных полномочий международным организациям, в других — подобные условия членства в международных организациях были одобрены при наличии перспективы участия или вступления страны в Европейское Сообщество. Эти правила были истолкованы пространно с тем, чтобы узаконить конституционные изменения, исходящие из положений европейского права. Кроме того, некоторые страны внесли в свои конституции оговорки, дающие специальные консти-

<sup>12</sup> См.: *Fatuoros F. F.* International Law in the New Greek Constitution // *American Journal of International Law*. 1976. № 3. P. 493; *Δροσος Ι.* Ελληνική συνταγματική τάξη και ευρωπαϊκές κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις. Αθήνα-Κομοτηνή, 1987. Σ. 47; *Η πρακτική των δικαιοδοτικών οργάνων στην εφαρμογή του διεθνούς συμβατικού δικαίου.* Αθήνα-Κομοτηνή, 1986. Σ. 12—13; *Ηλιοπουλου-Στραγγα Τζ.* Ελληνικο συνταγματικο δικαιο και ευρωπαϊκη ενοποιηση. Αθήνα-Κομοτηνή, 1996. Σ. 36—37.

<sup>13</sup> Конституция Республики Греция // Конституции государств Европы. Т. 1. С. 657.

<sup>14</sup> См.: *Ηλιοπουλου-Στραγγα Τζ.* Ελληνικο συνταγματικο δικαιο και ευρωπαϊκη ενοποιηση. Αθήνα-Κομοτηνή, 1996. Σ. 37—38.

туционные основания для европейской интеграции, особенно во Франции и Германии, ввиду ратификации Маастрихтского договора.

Однако принятие доктрин правовой интеграции в ЕС и их влиятельное положение в доктрине национальных правопорядков не было безоговорочным и не обязательно должно было включать в себя подтверждение принципа конституционализации правопорядка ЕС. В частности, высшие суды государств-членов не присоединились к принципу верховенства ЕС, предложенного Судом ЕС, в соответствии с которым ЕС как автономная правовая система превалирует над национальным правом. Вместо этого они настаивают либо на национальной конституционной основе, либо исключительно на международно-правовой природе верховенства права ЕС. Кроме того, некоторые верховные и конституционные суды установили, что положения Конституции, которые выступают в качестве посредника между правом ЕС и национальным правом, подчиняются другим положениям Конституции. В этом случае они создают конституционные ограничения интеграции и сохраняют за национальными судами неограниченные полномочия по применению права ЕС.

Например, следование принципу верховенства права ЕС без гарантии того, что этот верховный закон не будет нарушать важные конституционные принципы и основные права, содержащиеся в конституции государства-члена, было бы практически невозможным. Так было сделано, в частности, в Италии и Германии<sup>15</sup>. Известно, что в этих государствах права человека пользуются серьезной конституционной защитой. Принципы национальной правовой системы в значительной степени обоснованы и сформулированы в Конституции, а ее верховенство охраняется специализированными конституционными судами.

Следует указать, что Суд ЕС достаточно осторожен в принятии решений, которые могут напрямую конфликтовать с положениями национальных конституций. Кроме того, Суд включил права человека в правопорядок ЕС, адаптируя под свои критерии конституционные традиции, общие для стран-членов и международных соглашений о правах человека, которые они подписали. Однако вопрос столкновения права ЕС с конституционными принципами и положениями далек от своего решения. Например, в так называемом «банановом процессе», находящемся на рассмотрении суда в Германии, было обнаружено столкновение норм ЕС с правом собственности согласно Конституции Германии, которое вызвало сомнения по поводу конституционности права ЕС в этой области.

Несмотря на это, взаимодействие между Судом ЕС и национальными конституционными судами приводит к «стабильному примирению и обязывает обычные суды обеспечивать выполнение права ЕС». Но остается проблема: кто же является последней инстанцией в определе-

---

<sup>15</sup> См.: *Остинин Б. И.* Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств. М., 2006. С. 65—71, 92—97.

нии конституционности актов ЕС? Как в теории, так и на практике вопрос автономности правопорядка ЕС, утвержденный Судом ЕС, остается дискуссионным. Это не обязательно означает возвращение принципов правопорядка ЕС к общепризнанным принципам международного права. В связи с этим было бы сложно отрицать степень правовой интеграции с национальными правовыми системами, достигнутой правом ЕС. Как нельзя отрицать и то, что такое положение было достигнуто при активном участии национальных правовых систем, которые должны одобрить в особом порядке, и могут, следовательно, оговаривать различные аспекты правовой интеграции, которая, по всей видимости, будет более направлена на вовлечение национальных юрисдикций в пределы действия правопорядка ЕС.

Резюмируя, можно прийти к выводам о том, что конституционно-правовой механизм взаимодействия права межгосударственного объединения с национальными правовыми системами его государств-членов разнообразен и включает ряд специфических процедур и инструментов с использованием нескольких приемов и способов, которые не характерны для традиционного механизма взаимодействия государств, регулируемого международным публичным правом. Выбор таких инструментов зависит от уровня и целей интеграционных процессов. В частности, порядок взаимодействия европейского права с национально-правовыми порядками включает: использование доктрины народного суверенитета и его трансформацию путем общенационального референдума или внесения изменений в национальные конституции в части передачи компетенции государственных органов наднациональным органам власти; утверждение принципа верховенства права Европейского Союза над правом государства-члена; процедуру предварительного, а не последующего обсуждения и ратификации актов ЕС в национальных парламентах; использование преюдициальной процедуры и т.д. На наш взгляд, наличие таких элементов, а также присутствие четкой политической воли национальных правительств, участников интеграционного процесса, свидетельствуют о высокой степени эффективности механизма взаимодействия. Вместе с тем каждое межгосударственное объединение вносит в той или иной степени свой набор специфических черт. Однако Европейский Союз в этом отношении имеет больше компонентов, характеризующих нетипичные черты международной организации. В этом смысле опыт такой организации оказывается полезным для изучения применительно ко всем интеграционным процессам, и его необходимо учитывать всем — как научно-исследовательским, так и государственным структурам, имеющим практику непосредственного взаимодействия с органами межгосударственных объединений и их государствами-членами.