

О СООТНОШЕНИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА И ПРАВА ЧЕХИИ

Е. А. Халапян

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 августа 2014 г.

Аннотация: *статья посвящена проблеме соотношения международного и национального права Чехии. Анализируется место норм международного права в правовой системе Чехии. Рассматриваются вопросы имплементации норм права ЕС.*

Ключевые слова: *Чешская Республика, концепция соотношения международного и национального права Чехии, взаимодействие права ЕС и чешского законодательства.*

Abstract: *this paper is devoted to the relationship between international and national law of the Czech Republic. The author analyzes the place of international law in the legal system of the Czech Republic. The article examines the implementation of EU law in the Republic.*

Key words: *Czech Republic, concept of the relationship between international and national law of the Czech Republic, interaction of EU law and Czech legislation.*

Какой концепции международного и национального права придерживается Чешская Республика? В российской юриспруденции исследовались лишь частные аспекты данной проблематики¹.

Чешские ученые (В. Балаш, Ю. Маленовский, В. Павличек и др.) для обозначения процесса имплементации внутригосударственного права используют термин «рецепция». При этом различают два вида рецепции: первичную и вторичную².

Первичная рецепция, как пишет Ю. Маленовский, определяет, будет ли и в какой степени международное право частью внутреннего правопорядка³. Однако «нет, вероятно, ни одной конституции, которая закрепляла бы первичный эталон в явном виде, полностью и безоговорочно». Оста-

¹ См.: Тимофеева А. В. Участие адвоката в гражданском процессе Чешской Республики // Евразийская адвокатура. 2013. № 5 (6); *Ее же*. Участие адвоката в уголовном процессе в Чешской Республике // Там же. № 4 (5); Бирюков П. Н. Роль государственного обвинения в судах Чешской Республики // Международно-правовые чтения. Воронеж, 2009. Вып. 8. С. 197–202; *Его же*. Роль прокуратуры в уголовном процессе Чехии // Судебная власть и уголовный процесс. 2013. № 3. С. 96–113; и др.

² См.: Malenovský J. Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště. Vyd. 1. Brno, 2000. S. 26; Vladislav D., Sladký P., Zbořil F. Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou. 1. vyd. Praha, 2008. S. 84; Pavlíček V. Ústavní právo a státověda : Obecná státověda. Praha, 2007.

³ См.: Malenovský J. Op. cit. S. 26.

ются проблемные источники международного права (обычаи, документы международных организаций), которые не обеспечены механизмом имплементации в национальную правовую систему.

Вторичная рецепция дополняет первичную. Она не изменяет концепции взаимодействия двух систем права, лишь добавляет недостающую информацию. Вторичная рецепция включает в себя большую группу положений в виде законов и подзаконных актов (например, приказов министров)⁴.

Чешская наука различает четыре способа рецепции норм международного права в национальный правопорядок – трансформация, адаптация, инкорпорация и внедрение⁵.

При трансформации происходит сохранение аутентичного текста международного договора и его публикация в иной форме национально-го закона, которую обязываются осуществить национальные органы⁶. Это приводит к ситуации, когда существуют одинаковые правила в международном праве и национальном законодательстве, которые называются «формальным дуализмом»⁷.

Адаптация предполагает передачу содержания международных соглашений в национальное законодательство⁸. Решающую роль здесь играет Парламент, который оценивает необходимость прямого применения международных норм во внутреннем правопорядке. При этом необходимо: внимательно изучить международные стандарты и сравнить их с национальным законодательством; выбрать те, которые уже включены в национальной правовой системе, и те, которые им противоречат. Адаптация дает Парламенту больше полномочий по применению международных норм, но предъявляет высокие требования к профессиональности законодателя, «который должен иметь отличное знание национального закона, а также достаточно широкое представление о нормах международного права»⁹.

Инкорпорация (включение международных норм в национальное законодательство) происходит без каких-либо изменений международных норм – путем их опубликования. Данный способ «особенно желателен в отношении договоров по правам человека» для единообразного их толкования¹⁰.

⁴ См.: *Blahož J., Balaš V., Klíma K. Srovnávací ústavní právo*. Praha, 2011. S. 52.

⁵ См.: *Valešová T. Op. cit. S. 28 ; Mlsna P., Kněžínek J. Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha : Linde Praha, 2009. S. 60 ; *Seidl-Hohenveldern I. Mezinárodní právo veřejné*. Praha, 2006. S. 48.

⁶ См.: *Týč V. Právo mezinárodních smluv*. Brno, 1995. S. 18.

⁷ См.: *Scheu Ch. H. Úvod do mezinárodního práva veřejného*. Praha, 2010. S. 14.

⁸ См.: *Mikeš P. Aplikace mezinárodního práva v právním řádu ČR pohledem teorie a soudní praxe*. Praha, 2012. S. 32.

⁹ *Pavliček V. Ústavní právo a státověda : Obecná státověda*. Praha, 2007. S. 63.

¹⁰ См.: *Šturma P. Casebook : výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. 2. dopl. vyd. Praha, 2010. S. 10–12.

Принятие состоит в «использовании обычных норм международного права в процессе правосудия». В Чехии указанный способ используется нечасто¹¹.

Конституция Республики была принята чешским Парламентом 16 декабря 1992 г. В тот же день была утверждена Хартия основных прав и свобод, которая стала ее частью (ст. 3 Конституции). Конституция и Хартия, а также последующие конституционные законы образуют «конституционный порядок Чешской Республики». Чехословакия разделилась на Чешскую и Словацкую Республики 1 января 1993 г. С этого дня Конституция Республики и Хартия вступили в силу.

16 июня 1993 г. было издано решение Правительства, регулирующее процедуры заключения, исполнения и прекращения международных договоров Республики. На основании § 5 ст. 33 Закона от 1999 г. № 309 «О «Сборнике законов» и «Сборнике международных договоров» МИД обнародовал договоры Чешской Республики и опубликовал их в «Sbírca zákonů» и «Sbírca mezinárodních smluv».

После заключения в 1993 г. Соглашения об ассоциации между Чешской Республикой и Сообществами начался процесс подготовки к вступлению в Европейский союз (далее – ЕС). Чехия стала постепенно приводить свое законодательство с правом ЕС¹². Изменения по-новому сформулировали всю систему взаимодействия международного и внутригосударственного права.

Во-первых, Конституционный закон (далее – КЗ) от 18 июня 2001 г. дополнил ст. 10 Конституции частью 2: «Чешская Республика должна выполнять свои обязательства по международному праву».

Во-вторых, была изменена ст. 10 (так называемая «монистическая оговорка»), которая до этого относилась только к международным договорам о правах человека. Было установлено, что обнародованные международные договоры, ратифицированные¹³ Республикой, являются частью ее правопорядка; если международным соглашением предусмотрены положения, иные чем в законе, применяются положения договора. При этом договор имеет приоритет лишь по отношению к обычным законам, а не конституционным¹⁴.

В-третьих, Конституция была дополнена ст. 10а и 10б.

В ч. 1 ст. 10а указывается, что международное соглашение может передать некоторые полномочия органов Чешской Республики международной организации. В соответствии с ч. 2 ст. 10а для ратификации соглашения требуется одобрение Парламента, если только конституци-

¹¹ См.: *Malenovský Jiří. Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště. Vyd. 1. Brno, 2000. S. 12–13.*

¹² Подробнее см.: *Vladislav D., Sladký P., Zbořil F. Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou. 1. vyd. Praha, 2008. S. 84.*

¹³ В Чехии ратификацию договора производит Президент на основании решения Парламента (ст. 39 Конституции).

¹⁴ См.: *Klíma K. Constitutional Law of the Czech Republic. Plzen, 2008. P. 144 ; Pavlíček V. Ústavní právo a státověda : Obecná státověda. Praha, 2007.*

онный закон не предусматривает ратификации договора на референдуме. Статья 10а в литературе получила название «интеграционной оговорки». Она предусмотрела в качестве обязательного условия требование о присоединении к Европейскому союзу на основе референдума.

Кроме того, в Конституцию была внесена ст. 10b. Правительство Чехии должно было заблаговременно информировать Парламент по вопросам, связанным с обязательствами, вытекающими из членства Республики в организациях, указанных в ст. 10а. В соответствии с ч. 2 ст. 10 Конституции обе палаты Парламента высказываются относительно подготавливаемых решений данной международной организации. Таким образом, по Конституции Правительство должно регулярно и заблаговременно информировать Парламент о вопросах, связанных с обязательствами, возникающими у Чехии в связи с ее членством в международной организации. Палаты Парламента выражают свое мнение относительно решений международной организации.

Статьи 10а и 10b получили название «евроновелл» или «евродополнений в Конституцию».

В-четвертых, в ст. 49 Конституции были внесены нормы о договорах, которые требуют одобрения обеих палат Парламента.

В-пятых, было внесено дополнение в ст. 87 Конституции. Конституционный суд Чехии (далее – КС) принимает решения как средство правовой защиты по поводу решения, принятого Президентом, не назначать референдум о вступлении Республики в международную организацию. Конституционный суд принимает также решения о соответствии договора до его ратификации ст. 10а и ст. 49, а также конституционному строю в целом. Согласно ч. 2 ст. 87 Конституции до вынесения решения КС данный договор не может быть ратифицирован.

Вопросы, связанные с возможными конфликтами между Чешской Конституцией и правом ЕС, конституционными положениями не конкретизируются. Тем не менее ст. 10 Конституции закрепляет в целом приоритет международных договоров в случае коллизии с внутренним правом¹⁵. Вместе с тем в Конституции Чехии отсутствуют положения о статусе норм органов международных организаций (включая документы главных институтов ЕС). Кроме того, Конституция говорит о восприятии международных договоров, но не регулирует имплементации обычаев. В этом случае, как указывает В. Балаш, суды должны взять на себя инициативу по их применению¹⁶.

11 февраля 2004 г. было принято Решение Правительства № 131Р о полномочиях по ведению переговоров, всенародном обсуждении, исполнении и прекращении международных договоров. Оно заменило Решение Правительства 1993 г. Статья 28 Решения Правительства 2004 г. регламентирует обеспечение исполнения договоров. Для обеспечения выполнения обязательств, вытекающих для Чешской Республики от за-

¹⁵ См.: *Klíma K.* Constitutional Law of the Czech Republic. Plzen, 2008. P. 232.

¹⁶ См.: *Balaš V.* Op. cit. P. 272.

ключенных договоров, Правительство определяет органы, в компетенцию которых входит реализация договора. Ответственные стороны информируются о дате их вступления в силу и других обстоятельствах. Для обеспечения выполнения обязательств, вытекающих для Республики из межведомственных договоров, Правительство осуществляет координирующую и контролирующую функции. Постановления Правительства должны обеспечивать членство Чехии в Евросоюзе, а также координировать процесс принятия решений (ст. 32 Решения Правительства № 131Р).

Статья 39 Конституции закрепляет положения, касающиеся принятия конституционных законов или ратификации международных договоров в соответствии с ч. 1 ст. 10а. Часть 4 ст. 39 Конституции (в ред. КЗ № 395/2001) требует согласия трех пятых из 200 депутатов (ч. 1 ст. 16) и трех пятых из 81 члена Сената (ч. 2 ст. 16).

16 ноября 2005 г. Правительство Чехии приняло Решение о директиве для переговоров по международным соглашениям в рамках ЕС и внутригосударственного обсуждения. Оно установило процедуру деятельности в связи с заключением международных соглашений в рамках ЕС. Лишь одна статья Решения (ст. 17) содержит положение о выполнении «европейских» договоров; она носит отсылочный характер.

Необходимо отметить, что Конституция не регулирует статуса документов институтов ЕС в правовой системе страны (вторичного права – ст. 288 Договора о функционировании ЕС), а также актов третичного права (ст. 290 и 291 ДФЕС). Данный вопрос конкретизируется в правовой системе Чехии практикой КС.

Одной из наиболее важных задач КС было осуществление надзора за законностью референдума о вступлении Чехии в Евросоюз. В итоге КС отклонил все жалобы на неконституционность референдума.

В деле о молочных квотах¹⁷ было подчеркнута наличие общих принципов права, общего для всех государств ЕС. Конституционный суд Чехии должен применять эти принципы, поскольку «должен следовать европейской правовой культуре и ее конституционным традициям». По мнению КС, «первичное право ЕС не является иностранным правом для Чехии; оно широко проникает в процесс принятия решений Судом – в частности, в виде общих принципов европейского права».

Кроме того, в деле о сахарных квотах¹⁸ КС Чехии ответил на вопрос, охватывает ли понятие «международное соглашение» в ст. 10 Конституции документы институтов ЕС. Это напрямую влияет на проблему прямого действия регламентов, решений и, в некоторой степени, директивы в чешском правовом порядке. На основе ст. 10а Конституции произошла передача полномочий наднациональным органам. Эта передача была условной, поскольку носителем суверенитета по-прежнему остается Чехия. Делегирование полномочий может сохраняться до тех пор, пока «они осу-

¹⁷ Milk Quota Case // Official Gazette. №. 410/2001.

¹⁸ Judgment of 8th March 2006, PL ÚS 50/04. URL: <http://www.concourt.cz/clanek/pl-50-04>

ществляются в порядке, совместимом с сохранением основ государственного суверенитета Чехии».

В ряде дел КС подверг тщательному рассмотрению положения Лиссабонского договора.

Так, по делу «Лиссабон I»¹⁹ КС указал, что «процесс интеграции государства в ЕС не приводит к потере национального суверенитета КС, признал «функциональность институциональных рамок ЕС в отношении переданных компетенций». Конституционный суд указал на решение КС ФРГ по делу Solange II²⁰.

Конституционный суд сослался на ст. 10а Конституции, чтобы определить границу передачи полномочий Чешской Республики международным организациям. «Отдельные полномочия» следует интерпретировать в контексте других положений конституционного строя (особенно § 1 ст. 1). Европейский союз может действовать только в рамках полномочий, прямо предоставленных ему государствам-членам (§ 2 ст. 5 Договора о ЕС). Последние имеют исключительное право на внесение поправок в фундаментальные правила ЕС. Таким образом, передача полномочий не является неограниченной и, следовательно, ст. 10а Лиссабонским договором не нарушается.

Конституционный суд Чехии указывал, что ст. 4 ДФЕС не определяет полномочий Евросоюза, поскольку невозможно создать исчерпывающего списка отдельных полномочий заранее. Вместо этого Договор перечисляет «политики ЕС». Статья 5 Договора о ЕС о принципах subsidiarity и пропорциональности обеспечивает достаточную нормативную базу для определения полномочий, переданных Чехией Евросоюзу. Со ссылкой на решение КС ФРГ Solange I КС Чехии признал, что в исключительных случаях он может действовать с *ultima ratio* и, следовательно, установить, превышает ли документ института ЕС переданные государством полномочия? Таким образом, и § 1 ст. 2 и § 2 ст. 4 ДФЕС не противоречат чешскому конституционному строю.

Конституционный суд Чехии постановил, что ст. 352 ДФЕС не дает права Евросоюзу принимать меры, выходящие за сферу его компетенций. Они ограничиваются целями, определенными в ст. 3 Договора о ЕС. Ссылаясь на мнение Суда ЕС 2/94²¹, КС Чехии подтвердил, что ст. 352 ДФЕС не может служить основой для расширения полномочий ЕС за пределы общих рамок Договора в целом. Статья 48, § 6 и 7, Договора о ЕС обеспечивает процедуру внесения изменений в раздел III части договора. Решения по § 6 и 7 ст. 48 могут также быть предметом рассмотрения Суда ЕС. Таким образом, ст. 48, § 6 и 7, Договора совместимы с конституционным строем Чехии и соответствуют § 1 ст. 15 Конституции.

Конституционный суд подчеркнул, что ст. 83 ДФЕС не противоречит конституционному порядку, поскольку Парламент может выполнять

¹⁹ Treaty of Lisbon I Judgment of 26 November 2008 // Pl ÚS 19/08 (Treaty of Lisbon I).

²⁰ См.: BVerfG 22th October 1986, 2 BvR 197/83 (Solange II).

²¹ ECR. 1996. I-01759.

свою роль предварительного обзора предлагаемых изменений. Цель этого положения заключается не в расширении компетенции Евросоюза, а в увеличении способности эффективно реагировать на угрозы и опасности, включая заключение договоров по борьбе с преступностью. Статья 216 ДФЕС относительно договоров не противоречит конституционному строю и, таким образом, не может быть истолкована как норма, позволяющая расширить компетенцию Евросоюза. Что касается Хартии основных прав ЕС²², § 1 ст. 6 Договора о ЕС должен интерпретироваться так, чтобы его включать в первичное право ЕС. Такой подход не может ставить под сомнение стандарты национальной защиты прав человека. Таким образом, КС Чехии постановил, что Лиссабонский договор не противоречит Конституции.

В деле Лиссабон II²³ КС Чехии указал, что он вправе осуществлять проверку лишь в отношении того, в какой степени Лиссабонский договор в целом вносит конкретные изменения в конституционный строй Чехии. Суд не вправе высказывать свои соображения «в абстрактном контексте». По мнению КС, передача полномочий органов Чехии международной организации не может пойти так далеко, чтобы «установить изменение основным требованиям демократического государства, основанного на верховенстве закона» (ч. 2 ст. 9 во взаимосвязи с § 1 ст. 1 Конституции). В то же время КС Чехии указал, что если организация будет изменять свои полномочия по собственному желанию, независимо от ее членов, это будет противоречить ч. 1 ст. 1 и ст. 10а Конституции.

Статья 20 Договора о ЕС не противоречит принципу народовластия, закрепленному в ст. 1 Конституции, хотя и требует обязательного утверждения институтами ЕС (ст. 329, § 1, подп. 2, ДФЕС). Речь идет о совместном осуществлении отдельных полномочий как на европейском уровне, так и на уровне государств-членов²⁴. Конституционный суд Чехии отказался в этой части последовать примеру КС ФРГ²⁵, определив пределы компетенции ЕС. Он указал на полномочия, которые не могут быть переданы на наднациональный уровень. Что касается общей оборонной политики Союза в рамках общей политики безопасности и обороны²⁶, Договор не противоречит принципу суверенитета, поскольку требует единогласия в Совете ЕС и не нарушает Конституции (ст. 1 и п. 1 ст. 10а).

Таким образом, в Чехии закреплен дуалистический подход к теории соотношения международного и национального права. В принципе общие положения Конституции являются достаточно гибкими для изменений, необходимых в связи с международными обязательствами страны в ЕС. Конституция, в частности ст. 10а, не делает различий между Евросоюзом и другими международными организациями, членом которых

²² OJ. 2010. C 83/1.

²³ URL: http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=466&cHash=eedb7ca14d226b879ccaf91a6dcb276

²⁴ The Rome III-Regulation (COM [2010] 104 final/2, COM [2010] 105 final/2).

²⁵ См.: BVerfG 30 June 2009, 2 BvE 2/08.

²⁶ Туѓ V. Указ. соч. С. 237.

является Республика. Тем не менее Евросоюз должен рассматриваться в качестве международной организации *sui generis* в силу наднациональности, принципа верховенства права ЕС, прямого действия первичного права ЕС, а также некоторых иных специфических характеристик права евроинтеграции.

Воронежский государственный университет

Халапян Е. А., соискатель кафедры международного и европейского права

E-mail: xea-fond@yandex.ru

Тел.: 8-915-008-10-22

Voronezh State University

Halapyan E. A., Post-graduate Student of the International and European Law Department

E-mail: xea-fond@yandex.ru

Tel.: 8-915-008-10-22