

© *Марченко М.Н.*

ПРИНЦИП ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Аннотация. В данной статье определяется характер взаимосвязи и взаимодействия права Европейского Союза и национального права. Исследователи верно подмечают, что в практическом плане осуществление принципа прямого действия права, наряду с принципом его верховенства, означает «для физических и юридических лиц возможность опираться на право сообществ и добиваться его реализации через суды государств-членов», а для европейского правопорядка – его утверждение и развитие.

Ключевые слова: Право Европейского Союза, национальное право, принципы права Европейского Союза, акты Европейского Союза, рамочные решения.

© *M. Marchenko*

PRINCIPLE OF DIRECT ACTION OF THE RIGHT OF THE EUROPEAN UNION

Abstract. Character of intercommunication and co-operation of right for European Union and national right, researchers, is determined in this article, right, notice that in a practical plan realization of principle of direct action of right, along with principle of his supremacy, means «for physical and legal persons there is possibility to lean against a right for associations and labour for his realization through the courts of gosudarstv-chlenov», and for the European law and order is his assertion and development.

Key words: the right of the European union, the national right, principles of the right of the European union, certificates of the European union, frame decisions.

В системе разнообразных принципов права Европейского Союза особое место занимает принцип прямого действия этого права в его отношениях с национальным правом.

В правовой теории и практике этот принцип не без оснований, именуя «доктриной прямого действия», относят вместе с принципом верховенства европейского права к разряду *фундаментальных принципов*, на основе которых строится и «поддерживается европейский правопорядок» [1, 5], рассматриваемый в настоящее время, с подачи Европейского суда, не иначе, как в качестве «конституционного правопорядка» [2].

Определяя характер взаимосвязи и взаимодействия права Европейского Союза и национального права, исследователи верно подмечают, что в практическом плане осуществление принципа прямого действия права, наряду с принципом его верховенства, означает «для физических и юридических лиц возможность опираться на право сообществ и добиваться его реализации через суды государств-членов», а для европейского правопорядка – его утверждение и развитие [3, 305].

В теоретическом и практическом плане принцип прямого действия европейского права проявляется в виде возможности и способности норм, содержащихся в актах, исходящих от органов и институтов Евросоюза и Сообществ, выступать в виде регулятора общественных отношений, возникающих на территории государств-членов, непосредственно, напрямую, без необходимости их ратификации или иных форм их официального признания со стороны государств.

Такого рода прямое, беспрепятственное применение актов Европейского Союза и Сообществ на территории государств-членов несомненно способствует усилению взаимосвязи и взаимодействия правовой системы данного национального образования с национальными правовыми системами и тем самым создает необходимые условия для повышения их общей слаженности и усиления эффективности.

Говоря об этом, нельзя не согласиться с мнением, высказанным в литературе, о том, что если бы на пути прямого воздействия права Евросоюза и Сообществ на национальное право существовало «ограничение» в виде необходимости его ратификации или иной формы имплементации, то это право «утратило бы свою нынешнюю эффективность, поскольку необходимость согласительной процедуры поставила бы её реализацию в жесткую зависимость от каждого государства-члена и общие интересы могли бы быть серьезно нарушены» [3, 307].

Анализ действующего законодательства и судебной практики Европейского Союза со всей очевидностью указывает на то, что, хотя принцип прямого действия наднационального права представляется в виде фундаментального, а следовательно – в известной степени универсального принципа, который, по логике вещей, должен был бы распространяться на все без исключения акты, исходящие от наднациональных органов и институтов, однако – это не совсем так [4, 39-40]. Данный принцип имеет *широкоохватывающий, но отнюдь не всеохватывающий*, и к тому же – довольно дифференцированный *характер*.

Свое изначальное закрепление принцип прямого действия наднационального права получил в учредительных договорных актах Евросоюза и Сообществ, в частности, в Договоре, учреждающем Европейское сообщество, и распространялся лишь на некоторые юридические акты. А именно – на *регламенты* – «акты общего характера», являющиеся «обязательными во всех своих составных частях» как для наднациональных, так и для национальных органов и институтов и подлежащие «прямому применению во всех государствах-членах», а также – на *решения*, содержащие в себе положения нормативного характера, принимаемые по каждому конкретному случаю, и являющиеся обязательными «во всех своих составных частях» для каждого субъекта права, «кому они адресованы», включая государства-члены, корпорации и другие юридические и физические лица [6, 670].

В более поздний период принцип прямого действия наднациональных актов был распространён практикой Европейского суда справедливости также на ряд других правовых актов, исходящих от различных органов и институтов Евросоюза, в том числе – «в порядке исключения» – на *директивы* как на «инструмент» гармонизации и определённой унификации наднационального и национального права [6, 16-18].

В соответствии с судебной практикой 80-х и 90-х годов, директива может иметь прямое действие в тех случаях, если она не была имплементирована, несмотря на истечение срока её реализации, в национальное право, и если она по своему содержанию является «достаточно конкретной, чтобы применяться в отдельном случае» [7, 59-60]. Прямое применение директивы основывается на принципе “*effet utile*”, направленном на придание правовым нормам Евросоюза и Сообществ максимальной эффективности. Прямое действие директив имеет так называемый вертикальный характер, означающий, что субъекты права – юридические и физические лица, защищая свои интересы, могут ссылаться на директивы только по отношению к национальным государственным властям и судам (вертикальное действие по отношению к третьим лицам).

Однако это действие директив, будучи ограниченным сферой взаимоотношений государства и граждан, не распространяется на взаимоотношения субъектов права – частных лиц и, соответственно, не создает для них никаких прав и обязанностей. Это оз-

начает, что прямое действие этих актов, распространяясь лишь на сферу отношений, возникающих *между частными лицами и государством*, и не затрагивая отношения, возникающие между юридическими и физическими лицами, имеют только вертикальный, но не *горизонтальный характер* [8], именуемый таковым и рассматриваемый в качестве такового во всех тех случаях, когда один индивид выступает с претензиями по отношению к другому индивиду [9, 255] и когда в такого рода претензионных отношениях в качестве субъекта права, а точнее – в качестве одной из сторон не выступает ни государственный, ни надгосударственный институт или орган.

Уделяя значительное внимание прямому действию директив и выработке при этом определенных принципов и правил, Европейский суд справедливости, а вместе с ним и исследователи, исходят из того, что:

а) *правовой основой* принципа прямого действия директив, которые являются обязательными для каждого отдельно взятого государства-члена, какому они адресуются, «в том, что касается ожидаемого результата», *служит*, так же как и в отношении регламентов и решений, *статья 249 Договора*, учреждающего Европейское сообщество; б) обязательность применения директив в случае их прямого действия, равно как и в других случаях, *возлагается не только на национальные суды, но и на другие соответствующие органы государств-членов* [10]; в) *во многих случаях* принцип прямого действия распространяется не на всю директиву как таковую в целом, а только на отдельные её положения или на ряд содержащихся в ней положений [12, 241]; г) помимо общих условий и требований, при соблюдении которых реализуется принцип прямого действия наднационального права по отношению к национальному, в случаях с прямым применением директив *Европейский суд справедливости может выработать также и специальные условия* относительно каждого конкретного случая [12]; и д) в повседневной реальности принцип прямого действия европейского права зачастую *реализуется* не столько сам по себе, сколько во взаимосвязи и взаимодействии с другими соотносящимися с ним принципами (принцип верховенства наднационального права, принцип пропорциональности и др.).

Основные положения, касающиеся прямого действия директив в целом или их отдельных составных частей, в значительной степени относятся также к прямому действию ряда других нормативно-правовых и индивидуальных актов, издаваемых наднациональными европейскими органами и институтами. Хотя при этом, в силу того, что принцип прямого действия, в отличие, скажем, от принципа верховенства наднационального европейского права по отношению к национальному, не имеет безусловного характера, не может быть полного совпадения требований и условий, при которых непосредственно применяется на территории национальных государств тот или иной наднациональный акт.

Подобно тому, как правовая теория и юридическая практика Европейского Союза и Сообществ выработала целый ряд способов или форм «перехода» («перемещение» – transposition) норм наднационального права в национальное, так и Европейский суд справедливости сформулировал, опираясь на соответствующие положения учредительных договоров, ряд прецедентных правил в виде определенных требований и условий, при наличии которых реализуется принцип прямого действия различных наднациональных актов.

Среди наиболее распространенных форм «перехода» норм наднационального, в основе своей романо-германского, права в национальное, в частности, в общее право Великобритании, выделяются такие, как инкорпорация норм и различных положений общеевропейского права в действующее национальное, в данном случае – английское право; принятие новых или изменение существующих национальных актов в плане реализации требований, содержащихся в национальных актах и др. [13, 152-154].

Что же касается требований и условий прямого действия наднационального права по отношению к национальному праву своеобразной формы «перемещения», а точнее, – «внедрения» первого во второе, то здесь, применительно к различным группам наднациональных нормативно-правовых и иных актов, существует свой *дифференцированный подход* [14, 44-52].

Признание конкретной нормы наднационального права как непосредственно действующей резонно подмечается в связи с этим в научной литературе, «зависит, во-первых, от ее содержания, а во-вторых, от источника, в котором она закрепляется» [15, 116].

Исходя из этого, все наднациональные нормативно-правовые и иные акты, с точки зрения возможности и степени их прямого действия или применения на территории государств-членов, можно подразделить на следующие три группы:

1. на акты, которые *в полном объеме* и вне всяких условий имеют прямое действие. Это регламенты, решения и некоторые другие нормативно-правовые и индивидуальные акты, исходящие от европейских негосударственных органов и институтов;

2. на *акты, имеющие прямое действие лишь при соблюдении определенных условий и требований*, сформулированных и закрепленных в соответствующих решениях Европейского суда справедливости. Это, в частности, директивы, договорные акты, заключаемые Европейскими сообществами с «третьими странами», и ряд других актов. При этом, как верно замечают исследователи, [15, 166] нередко бывают такие ситуации, когда один и тот же источник включает нормы, одни из которых обладают прямым действием, а другие не имеют такового (например, нормы-цели, нормы-дефиниции и др.);

3. на акты, которые не могут ни при каких обстоятельствах и условиях в настоящее время иметь прямого действия. Речь идёт, в частности, об актах, принимаемых в процессе сотрудничества полиции и судебных органов государств-членов в уголовно-правовой сфере.

Это такие, например, акты, принимаемые «единогласно по инициативе любого государства-члена или комиссии» Советом, как *рамочные решения*, которые, согласно Договору о Европейском Союзе, являются обязательными для государств-членов «в отношении результата, которого нужно достичь, оставляя в то же время национальным инстанциям компетенцию относительно формы и методов достижения», но вместе с тем они «не могут иметь прямого действия». В данном случае имеются в виду рамочные решения, принятые в целях сближения «законодательных и регламентарных положений» государств-членов.

Аналогично обстоит дело и с рядом других решений Совета, принимаемых в уголовно-правовой сфере сотрудничества полиции и судебных органов государств-членов в соответствии с Договором о Европейском Союзе, которые хотя и являются для них обязательными, но, тем не менее, «не могут иметь прямого действия» [16, 284].

3. В такого рода случаях, когда наднациональный акт, *будучи обязательным* по своей сути и характеру для государств-членов и их различных органов, но вместе с тем *не имеет и не может иметь прямого действия*, в отечественной и зарубежной литературе обычно квалифицируют как акт, подлежащий не прямому применению, а *«опосредованному исполнению»*.

Констатируя, что «в большинстве случаев право сообществ исполняется государствами-участниками», авторы акцентируют внимание на том, что «следует непосредственное внимание на том, что «следует непосредственное межгосударственное исполнение отличать от опосредованного межгосударственного исполнения» [17, 66]. При этом подчеркивается, что если при *«непосредственном исполнении»*, то есть при прямом действии «процесс осуществляется за счёт прямо применяемого первичного права, распоряжений и непосредственно действующих директив», то при *«опосредованном меж-*

государственном исполнении» «работает» национальное право, имея в виду, что «исполнение осуществляется посредством издания национальных законов, постановлений и распоряжений» [17, 66].

Разумеется, что данные национальные акты издаются «на основе и во исполнение» соответствующих наднациональных актов. таких, в частности, как рамочные и иные решения, принимаемые в уголовно-правовой сфере и выступающие в качестве своего рода основы наднационального и национального законодательства в данной области [18, 443-465].

В процессе принятия и применения этих актов, являющихся составной частью, звеном «опосредованного исполнения» соответствующих наднациональных актов, так же, как и в процессе прямого применения последних, когда это допускается действующими европейскими нормативами, законодатель должен руководствоваться такими общезначимыми принципами, как *принцип эффективности*, исходящий из того, что реализация норм, содержащихся в национальных актах, «не может быть практически невозможной или затруднённой»; *принцип равнозначности, или эквивалентности*, согласно которому национальное право не может быть менее благоприятным по сравнению с соответствующими нормами наднационального права и который направлен на «предотвращение пренебрежения, осторожностью при применении права Сообществ по отношению к сугубо национальным делам» [19,67] и др.

Подразделение всего процесса реализации, а точнее – применение права Европейского Союза и Сообществ на две составные части-«прямое применение во всех государствах-членах» и «опосредованное исполнение», несомненно носит довольно условный характер, имея в виду то обстоятельство, что некоторые наднациональные акты, в частности, директивы, в одних своих составных частях могут иметь прямое действие, а в других – реализовываться путём «опосредованного исполнения».

Аналогичным образом обстоит дело и с договорными актами, включая, естественно, и учредительные договоры, которые, по заключению экспертов, содержат в себе, с одной стороны, положения, подлежащие «прямому применению на территории государств-членов», а с другой, «общие положения», требующие для своей реализации на территории, находящейся под юрисдикцией государств-членов, принятия на национальном уровне специальных нормативно-правовых актов [20, 346].

Европейский суд справедливости неоднократно указывал на то, что ряд положений, содержащихся, в частности, в Договоре об учреждении Европейского сообщества, в силу своего весьма общего характера, «не могут иметь прямого действия» [21, 346].

Это касается, например, таких положений, по которым была обозначена позиция Европейского суда, как положения, связанные с реализацией принципа субсидиарности (ст.5), с определением квот в сфере межгосударственной торговли (ст.33), с реализацией принципа свободного движения капитала (ст. ст. 67, 71), с осуществлением различных сторон и аспектов социальной политики государств-членов (ст. ст. 117, 118) и др [22].

Наличие таких «двойственных» по своей природе и характеру, с точки зрения прямого действия, актов, как директива, равно как и многих общих положений учредительных и иных договоров, которые не могут быть реализованы непосредственно, а лишь путём издания соответствующих национальных актов, свидетельствует, помимо всего прочего, о том, что *общеобязательный характер наднациональных правовых актов далеко не всегда соотносится с непосредственным характером их применения*. Здесь имеет место определённый и вполне понятный «разрыв» между общеобязательностью наднациональных актов и непосредственностью их применения, реализацией их без помощи национальных актов. В известной мере он является порождением и одновременно – отражением того соотношения полномочий в правотворческой и правоприменительной

сфере, которое сложилось между наднациональными органами и институтами, с одной стороны, и суверенными национальными государствами, с другой.

Имея общеобязательный и в этом смысле безусловный характер, многие наднациональные акты, тем не менее, полностью или частично «проникают» в национальные правовые системы не прямо, непосредственно, как это следовало бы осуществлять по отношению к общеобязательным актам, а «косвенно», опосредованно [23, 511].

В результате этого в национальных правовых системах, за исключением непосредственно реализуемых наднациональных актов, свидетельствующих о наличии у Евросоюза и Сообществ таких правотворческих полномочий, которые позволяют принимать акты, напрямую входящие в эти системы, сохраняется весьма значительный массив правовых норм, которые прямо или косвенно опосредуются национальными государствами. Его объём, равно как и сфера его применения, тесно связаны и полностью зависят от уровня развития процесса общеевропейской экономической, социальной, политической и иной интеграции вообще и государственно-правовой интеграции в частности.

Усиление этого процесса неизбежно, самой логикой развития событий, ведет к увеличению объёма и расширению сферы прямого применения на территории государств-членов правовых норм, порождаемых общеевропейскими органами и институтами и, соответственно, - к сокращению объёма и сужению сферы применения правовых норм, прямо или косвенно опосредуемых государствами-членами. И наоборот, ослабление, а тем более – торможение или развитие вспять данного процесса с неизбежностью приведёт к обратному результату. А именно – к сохранению на прежнем уровне или расширению сферы действия национального права и, соответственно, - к сужению сферы, в том числе и прямого применения, наднационального права.

4. Рассматривая особенности принципа прямого действия права Европейского Союза и Сообществ, необходимо заметить, что, помимо классификации норм и юридически значимых положений на нормы и положения вертикального и горизонтального характера, нормы и положения прямого и опосредованного исполнения, а также на так называемые нормы «самоприменения» [24, 45-46], многие западные авторы подразделяют нормы и положения прямого действия, а вместе с ними – и соответствующие принципы, на феномены под названием «*прямое действие*» (direct effect) и «*прямое применение*» (direct applicability).

В отечественной литературе, вслед за западными авторами, не разделяющими данные позиции, верно констатируется, что грань между этими понятиями «является весьма тонкой, и ее не всегда удастся точно провести» [25, 114]. Ведь не случайно даже Европейский суд справедливости, как отмечают исследователи, далеко не всегда бывает последователен в данном вопросе, имея в виду, что в одних случаях он вообще не приводит различия между «прямым действием» и «прямым применением» наднационального права [26], а в других – хотя и приводит между ними грань, но при этом допускается смешение используемых терминов и понятий [27].

Не случайно и то, что среди экспертов в области общеевропейского права по данному вопросу никогда не было единого мнения, свидетельством чего является то, что одни авторы традиционно проводят различие между «прямым действием» национального права и его «прямым применением», другие рассматривают их как «равнозначные», а третьи исходят из того, что «хотя различие между этими понятиями существует, но их не следует преувеличивать» («драматизировать», to dramatize) [28].

Однако, как бы то ни было, факт остаётся фактом, что значительная часть исследователей-теоретиков и практиков считает необходимым не только проводить, но и тщательно учитывать в процессе познания характера отношений наднационального и национального права различие между «прямым действием» и «прямым применением» первого по отношению ко второму.

Несмотря на зачастую допускаемую при этом терминологическую путаницу и подмену понятий, как об этом свидетельствуют источники [29], весь ход рассуждений авторов сводится в конечном счете к тому, что под **«прямым применением»** наднационального права понимается получение юридической силы **национальными актами на территории государств-членов** без принятия каких бы то ни было иных актов, вводящих их в действие.

Данное представление о «прямом применении» и его понятие своим источником происхождения имеют, по заключению экспертов, монистическую концепцию международного права и адресуются в основном государствам-членам и их органам [30].

Что же касается **«прямого действия»** (в немецком варианте – «unmittelbare Wirkung») национального права [31], то, судя по многочисленным исследованиям, речь идёт о непосредственном применении на территории государств-членов таких **положений, содержащихся в учредительных договорных актах**, которые:

1. в той или иной степени касаются прав и свобод индивидов;
2. могут и должны быть непосредственно обеспечены национальными судами;
3. являются чёткими и ярко выраженными;
4. не требуют принятия каких-либо дополнительных актов или иных мер со стороны национальных органов и институтов, равно как и со стороны государств-членов, для своей реализации;
5. в силу своей ясности и чёткой выраженности не нуждаются в толковании;
6. не оставляют для государств-членов никакой «сколько-нибудь существенной свободы и возможности усмотрения» в процессе их применения.

В числе такого рода положений, содержащихся в учредительных договорных актах и попадающих под категорию актов прямого действия, в научной литературе и в европейской судебной практике выделяются такие положения, которые касаются: запрещения дискриминации по национальному признаку; сохранения равной оплаты труда мужчин и женщин; недопущения принятия мер, которые в той или иной степени ограничивают права и возможности государств в сфере борьбы с монополизмом; обеспечения свободного перемещения в рамках Евросоюза в целом и каждого государства-члена в отдельности товаров и рабочей силы и др.

Наличие данных и иных им подобных, чётко выраженных по форме и юридически значимых по сути и содержанию положений учредительных договорных актов, применение которых напрямую, без каких бы то ни было дополнительных актов, обеспечиваются судебными органами, свидетельствует, с одной стороны, об относительной широте сферы прямого действия национального права, а с другой – о ее сложности и внутренней противоречивости.

Последнее особенно ярко прослеживается тогда, когда авторы пытаются проводить четкую, трудно проводимую грань между «прямым действием» и «прямым применением». Ведь по сути дела и то, и другое является не чем иным, как **формой прямой реализации общеевропейского права на территории традиционного действия национального права**.

Существующая же между ними разница, заключающаяся в основном в том, что нормы и положения одной из данных групп, непосредственно действующих на территории государств-членов, содержатся в актах, исходящих от наднациональных органов и институтов, а второй – в учредительных договорах, не имеет, как представляется, сколько-нибудь важного в теоретическом и практическом плане значения.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Micklitz H. The Politics of Judicial Cooperation in the EU. Cambridge.2005.
2. Judgment of 25 February 1988. Case 249/83. Les Verts – Parti Ecologiste V.Parlement.(1988). ECR 1017.
3. Топорнин Б.Н. Европейское право. М., 1998.
4. Edward D., Lane R. European Community Law. An introduction. Edinburgh, 1995.
5. Договор, учреждающий Европейское сообщество. Ст. 249. – В кн.: Европейское право. Рук. авт.колл. и отв. ред. Энтин Л.М., – 2004.
6. Judge St. Business Law. L., 1999.
7. Гарниг Г., Витницкая О. Право Европейского Союза. М., 2005.
8. Case 152/84 (1986). ECR 723; Case C-91/92 (1994). ECR 1 – 3325.
9. Prechal S. Directives in EC Law. Oxford. 2005.
10. Case 103/88 Constanzo (1989). ECR 1839.
11. *ibid.*, P. 241.
12. Case 158/80 Butter-buying cruises (1981). ECR 1805.
13. Bennion F. Understanding Common Law Legislation. Oxford. 2001.
14. Collins L. European Community Law in the United Kingdom. L.,1990.
15. Право Европейского Союза. Под ред. Кашкина С.Ю.
- 16 Договор о Европейском Союзе. Ст. 34,п.п. «в», «с».- В кн. Горниг Г., Витвицкая О. Право Европейского Союза. М.,2005.
17. Горниг Г., Витвицкая О. Право Европейского Союза.
18. Claudina R. the Supremacy of Community Law Before the French Constitutional Court. – European Law Review. 2006. Vol. 31. № 4. P.P. 499-516; Schiek D. Private Rule – making and European Yovernance – issues of legitimacy.- European Law Review. 2007. Vol. № 4.
19. McCormick J.The European Union Politics and Policies. Cambridge. 2004. P.P. 188-191; Горниг Г., Витвицкая О. Указ. соч.
20. Lenaerts K. Nuffel P. Constitutional Law of the European Union. L. 2005.
21. Lenaerts K. Nuffel P. Op. cit.
22. Case 13/68: Salgoil SpA v. Italian Ministry of Foreign Frade (1968). ECR 453-461; Case 203/80: Re casati (1981). ECR 2595, 2615; Case 126/86 Jimenez Zaera v. instituto Nacional de la Seguridad Social (1989). CMLR 827; etc.
23. Micklitz H. The politics of Judicial Co-operation in the EU. Cambridje. 2005. 2005.
24. Collins L. European Communiy Law in the United Kingdom L., 1990.
25. Право Европейского Союза. Под ред. Кашкина.
26. Case 2/74 Reyners (1974). ECR 631; Case 43/75 Defrenne (1876).
27. Lenaerts K., Nuffel P. Constitutional Law of the European Union. L.,2005.
28. Prechal S. directives in ES Law. Oxford. 2005. P.P. 221-222.
29. Prechal S. Op. cit. P. 221.
30. Judje St. Business Law. L., 1999. P.P. 16-17; Peterson J. and Shackleton M. The institutions of the European Union. Oxford. 2002. P.P. 129-131; Lewis C. Judicial Remedies in Public Law. L.,2004. P.P. 577-583; etc.
31. Case 45/75. Rewe-Zentrale V. HZA Landau – Platz (1976). ECR 181-198; Case 43/75. Defrenne V. SA SABENA (1976). ECR 455; etc.