

УДК 341.17 **ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПА ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ ПРАВА ЕС В ВОПРОСАХ ЗАЩИТЫ ОСНОВНЫХ ПРАВ**

© 2022 **Ю.М. Орлова, Д.С. Эль Мукахаль**

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

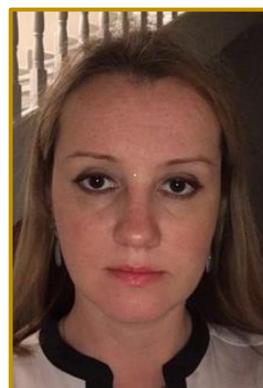
В статье рассматривается принцип прямого действия права ЕС и его практическое применение государствами-членами ЕС сквозь призму времени в вопросах, связанных с защитой основных прав. Авторы приходят к выводу, что данный принцип с течением времени уже не является абсолютным и национальные суды должны в ряде случаев обладать правом свободы усмотрения.

Ключевые слова: прямое действие права ЕС, основные права, Суд ЕС, Хартия основных прав ЕС, национальное право государств-членов ЕС, судебное усмотрение.



Ю.М. Орлова

Заведующий кафедрой европейского и международного права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук, доцент



Д.С. Эль Мукахаль

Старший преподаватель кафедры европейского и международного права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, PhD

Суд ЕС в 1963 году в своем широко известном решении *Van Gend en Loos* сформулировал концепцию «нового правопорядка», который подразумевает собой «прямое действие права ЕС применительно к физическим лицам и государствам-членам Европейского Союза»¹. С тех пор правовые акты ЕС «обязательно и непосредственно применяют национальные органы и суды независимо от согласия и условий, которые устанавливают государства-члены»². На сегодняшний день невозможно себе представить историю европейской интеграции без этого решения, которое в сочетании с решением 6/64 *Costa v. E.N.E.L.* и принципом верховенства права ЕС позволило значительно расширить действие законодательства ЕС в национальных судах, особенно в рамках преюдициальной процедуры.

Доктрина прямого действия, несмотря на всю свою историю, остается действующей и по сей день и является существенной особенностью правопорядка ЕС. На ряд положений законодательства ЕС можно опираться в национальных судах для защиты субъективных прав. Вместе с тем представляется, что решение *Van Gend en Loos* не в полной мере соответствует нынешним реалиям и не дает точного представления о том, каким образом законодательство ЕС должно применяться в национальных судах. «Эволюция права ЕС настолько значительна, что жестко придерживаться доктрины *Van Gend en Loos* более невозможно»³ и требуется применять более гибкий подход, учитывая все нюансы каждой конкретной ситуации.

Так, одной из проблем, связанных с применением принципа прямого действия, является защита основных прав. Хартия основных прав ЕС 2000 года приобрела обязательную юридическую силу в 2009 году, после вступления в силу Лиссабонского договора. Содержание проблемы заключается в том, что защита основных прав в национальных судах серьезным образом зависит от конституций государств-членов ЕС, закрепляющих в своем тексте аналогичные права и свободы. В этой связи возникает вопрос, касающийся ограничения защиты основных прав, предусмотренных национальными конституциями, в тех случаях, когда требуется обеспечение эффективности законодательства ЕС. Постоянно растущее влияние политики ЕС на основные права вывело на первый план вопрос об ограничении прямого действия права ЕС.

Таким образом, защита основных прав представляется одной из наиболее проблемных областей, так как именно в этой сфере чаще всего возникает коллизия, какому законодательству отдать приоритет. Трудностью работы национальных судов государств-членов ЕС на сегодняшний день является выбор источника защиты основных прав и свобод. Ключевыми сложными вопросами для национальных судов являются следующие:

1) должны ли национальные суды защищать основные права, закрепленные в законодательстве ЕС на основе принципа прямого действия;

2) правомочны ли они ссылаться на отечественную конституцию, если та гарантирует более высокий уровень защиты основных прав.

С момента принятия Хартии основных прав ЕС и после придания ей статуса Основного закона, в соответствии с Лиссабонским договором, определение сферы ее применения стало серьезной проблемой и источником неопределенности в национальных судах, сталкивающихся с вопросом применения норм права ЕС. Толкование статьи 51(1) Хартии, в соответствии с которым она применяется государствами-членами, «когда последние обеспечивают претворение в жизнь права Союза», не является однозначным. Следует ли ее толковать узко, чтобы она охватывала только ситуации имплементации законодательства ЕС государствами-членами, или ее следует толковать более широко, чтобы позволить защищать основные права ЕС во всех ситуациях, подпадающих под сферу действия права ЕС?

В решении C-617/10 *Akerberg* Суд ЕС подтвердил «формулу широкого толкования».

В этом решении, связанном с принципом *ne bis in idem* (запрет двойного привлечения к ответственности) в отношении налоговых и уголовных санкций, закрепленным в статье 50 Хартии, Суд ЕС постановил, что «основные права, гарантированные правом Европейского Союза, распространяются на все ситуации, связанные с применением права ЕС». Шведский суд обратился с преюдициальным вопросом в Суд ЕС относительно ситуации гражданина Франссона, который был обвинен в неуплате налогов и уже ранее был привлечен к административной ответственности, уплатив штраф. Суд ЕС должен был ответить на вопрос о возможности привлечения Ф. к уголовной ответственности за то же деяние. Суд ЕС установил, что этот вопрос находится «в сфере действия права ЕС», так как административное наказание в виде штрафа является «частью системы ЕС по эффективному сбору НДС»⁴. «Также Суд отметил, что ст. 50 не исключает привлечения нарушителя как к налоговой, так и уголовной ответственности при условии, что наказание в рамках первой не является уголовным по своей природе»⁵. Определение сферы применения основных прав Европейского Союза подтверждается положениями статьи 51 Хартии, которая должна учитываться при толковании. Требование соблюдать основные права, определенные правом Союза, является обязательным для государств-членов только тогда, когда они «обеспечивают претворение в жизнь права Союза». И именно «применимость законодательства Европейского Союза» определяет «применимость основных прав, гарантированных Хартией»⁶.

Тем не менее в этом решении отсутствует точное руководство для национальных судов применения/неприменения права ЕС, поэтому эффективность законодательства ЕС в отношении основных прав остается весьма неопределенной.

Кроме того, рассмотрев применимость основных прав, закрепленных в законодательстве ЕС, отметим интересные случаи, когда Суд ЕС ссылается на национальные конституции в связи с применением права ЕС. В решении *Akerberg* Суд, рассматривая вопрос о действии Хартии, предусмотрел возможность применения национальных стандартов защиты основных прав.

До этого решения Суд следовал концепции *Van Gend en Loos*, требуя от национальных судов в коллизионных случаях применять нормы права ЕС, даже в случае их противоречия конституционным правам. Такой подход может

быть объясним, в частности, тем, что защита основных прав должна быть интегрирована в национальное законодательство еще на стадии его разработки. Это по сути вытекает из двух статей – ст. 6 Договора о ЕС, в соответствии с которой основные права являются составной частью общих принципов права ЕС, и ст. 51 Хартии основных прав ЕС, требующей от институтов ЕС и государств-членов уважения прав и соблюдения принципов Хартии ЕС.

В качестве примера, ориентир на интеграцию основных прав в национальное законодательство был хорошо проиллюстрирован в решении Суда ЕС С-168/13 *Jeremy*, связанном с европейским ордером на арест. Суд уточнил, что статья 1(3) Рамочного решения о европейском ордере на арест закрепляет, что решение «не влечет за собой внесения изменений в обязанность уважать основные права и основополагающие правовые принципы, как они закреплены в статье 6 Договора о Европейском Союзе». Обязанность касается каждого государства ЕС – как выдающего, так и исполняющего ордер на арест. Аналогичным образом, в решении С-399/11 *Melloni* Конституционный суд Испании отметил, что Рамочное решение 2002 года обеспечивает защиту прав через исчерпывающий перечень обстоятельств, при которых исполнение европейского ордера на арест может быть выдано, среди которых исполнение решения, вынесенного заочно. Конституционный суд Испании считал заочное осуждение как нарушение права человека и поэтому отказывал в выдаче преступника. В этом решении Конституционный суд Испании предложил толковать статью 53 Хартии как позволяющую государствам-членам применять национальный уровень защиты основных прав, гарантированных конституцией, когда он выше того, который предусмотрен Хартией основных прав, и, при необходимости, применять национальную конституцию, а не Рамочное решение 2002 года. По мнению национального КС, в подобной ситуации отечественная система защиты основных прав шире той, которую устанавливает право ЕС, поэтому приоритет может быть отдан национальному праву.

Суд ЕС ответил отрицательно на данный аргумент, что «верховенство, единство и эффективность права Европейского Союза не должны быть нарушены». Эту же формулировку Суд повторил в решении *Akerberg*. Применение более высокой степени защиты, предусмотренной в национальной конституции, было отклонено, так как могло негативно повлиять на «единообразие стандартов защиты основных прав, опре-

деленных в Рамочном решении», «ущемить принципы взаимного доверия и признания» и, следовательно, «поставить под угрозу его эффективность»⁷.

Вместе с тем в тех случаях, когда ситуация не в полной мере регулируется правом ЕС, национальные суды вправе применять и национальные стандарты защиты основных прав. В последнее время сопротивление влиянию законодательства ЕС в некоторых конституционных судах более выразительно, чем раньше. Действительно, конституционные суды в наши дни не всегда стремятся следовать принципу прямого действия и верховенства. В этом контексте коллизии законодательства можно избежать только в ситуациях, когда регулирование со стороны права ЕС является недостаточным. В подобных случаях вполне возможна и национальная конституционная защита.

Заключение

Как бы это ни было важно для европейской интеграции, эффективность законодательства Европейского Союза не является абсолютной. И это не только результат процедурной автономии. Как показывает, например, требование последовательного толкования, существуют гипотезы, в которых признается, что законодательство ЕС должно уступать при коллизиях, по крайней мере временно, место национальному законодательству. И это не означает полного отрицания действия законодательства ЕС в национальных судах. В целом, исполнительная сила законодательства ЕС зависит от конкретной ситуации в каждой национальной правовой системе, и это является особенностью правовой системы ЕС. Эффективность не является решающим аргументом в оправдание отмены конституционных мер защиты, даже в тех случаях, когда ситуация полностью регулируется законодательством ЕС.

В период принятия решения *Van Gend en Loos*, вероятно, было трудно представить, что влияние политики ЕС на права и свободы личности станет серьезной проблемой. Сегодня же уже никто не оспаривает тот факт, что защита основных прав стала центральной проблемой, особенно в сфере пространства свободы, безопасности и справедливости. В более общем плане необходимо проводить различие между возможностью отдельных лиц добиться того, чтобы права, которые у них имеются по законодательству ЕС, были эффективно защищены в национальных судах, и ситуацией, в которой от-

дельные лица привлекаются к суду и несут ответственность за свои действия в соответствии с законодательством ЕС. Поскольку такие ситуации становятся все более частыми, а именно в связи с развитием политики ЕС, становится актуальным пересмотр последствия действия законодательства ЕС в государствах-членах, чтобы избежать ущемления индивидуальных прав и свобод в результате применения права ЕС. Это же касается ситуаций, когда европейская концепция основных прав или свобод без веских оснований противостоит национальной концепции защиты прав. Эта гипотеза была проиллюстрирована в решении С-426/11 *Alento-Netton*. В этом решении Суд толковал директиву 2001/23 о сближении законодательства государств-членов относительно защиты прав работников в случае передачи предприятий, бизнеса или их части и положения ст.16 Хартии, которая включает, согласно решению, и свободу заключения договоров. «Суд ЕС постановил, что применение предыдущего коллективного договора в этих условиях приведет к нарушению статьи 16 на том основании, что «свобода договора правопреемника снижается до такой степени, что может негативно повлиять на свободу ведения предпринимательской деятельности»⁸.

Чтобы избежать таких решений, представляется целесообразным закрепить за национальными судами возможность судебного усмотрения. Под судебным усмотрением мы подразумеваем только предоставление свободы усмотрения для национальных судов в тех случаях, когда применение законодательства ЕС затрагивает основные права или свободы.

Если же национальным судам разрешить обеспечивать соблюдение конституционных прав, это не может произойти без ограничений. Нарушение основных принципов федерализма ЕС должно быть ограничено и допустимо только в тех случаях, когда национальные конституционные права оказываются под угрозой. В этой перспективе необходимо опираться на статью 4(2) Договора о ЕС, которая может оправдать приоритет национального конституционного права, и в то же время избежать зло-

употреблений. Если, согласно статье 4(2) Договора о ЕС, Союз должен уважать «национальную индивидуальность государств-членов, присущую их основополагающим политическим и конституционным структурам»⁹, то национальные суды должны иметь возможность отменять положения законодательства ЕС, чтобы сохранить свою национальную идентичность всякий раз, когда этому угрожает применение законодательства ЕС. В дополнение к этому условию свобода усмотрения национальных судов также может быть ограничена с учетом необходимости обеспечения того, чтобы основная цель, преследуемая законодательством ЕС в конкретной области, могла быть достигнута.

Библиографический список

1. Договор о Европейском Союзе 1992 г. (в редакции Лиссабонского договора) [Электронный ресурс]. URL: <https://eulaw.ru/treaties/teu/> (дата обращения: 06.12.2022).
2. Заключение Суда ЕС 1/09.8.03.2011 [Электронный ресурс]. URL: <https://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?id=C%3B1%3B9%3BAVIS%3B1%3BP%3B1%3BC2009%2F0001%2FV&language=fr> (дата обращения: 05.12.2022).
3. Галушко Д.В. О роли принципов права Европейского Союза в его взаимодействии с национальным правом государств-членов [Текст] / Д.В. Галушко // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2020. – № 2. – С. 284–293.
4. Орлова Ю.М. Роль основных прав в решениях Суда ЕС по трудовым спорам [Текст] / Ю.М. Орлова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 2. – С. 109–117.
5. Орлова Ю.М. Эволюция принципа прямого действия в праве ЕС: анализ, проблемы, перспективы [Текст] / Ю.М. Орлова // Актуальные проблемы законодательства и правоприменительной практики в Республике Казахстан и зарубежных странах / Отв. ред.: д.ю.н., профессор Л.Т. Жанузакова, д.ю.н., профессор Т.К. Акимжанов, к.ю.н. Б.К. Нургазинов. – Туран, 2021. С. 93–105.
6. Рябова В.О. Взаимодействие Суда Европейского союза и Европейского суда по правам человека по делам о защите прав человека после Лиссабонского договора [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2016.

¹ Заключение Суда ЕС 1/09.8.03.2011 [Электронный ресурс]. URL: <https://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?id=C%3B1%3B9%3BAVIS%3B1%3BP%3B1%3BC2009%2F0001%2FV&langulan=fr> (дата обращения: 05.12.2022).

² Галушко Д.В. О роли принципов права Европейского Союза в его взаимодействии с национальным правом государств-членов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 2. С. 289.

³ Орлова Ю.М. Эволюция принципа прямого действия в праве ЕС: анализ, проблемы, перспективы // Актуальные проблемы законодательства и правоприменительной практики в Республике Казахстан и зарубежных

странах / Отв. ред.: д.ю.н., профессор Л.Т. Жанузакова д.ю.н., профессор Т.К. Акимжанов, к.ю.н. Б.К. Нургазин. Туран, 2021. С. 94.

⁴ Решение Суда ЕС C-617/10 Akerberg.

⁵ Рябова В.О. Взаимодействие Суда Европейского союза и Европейского суда по правам человека по делам о защите прав человека после Лиссабонского договора: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 79.

⁶ Решение Суда ЕС C-617/10 Akerberg.

⁷ Решение Суда ЕС C-617/10 Akerberg.

⁸ Орлова Ю.М. Роль основных прав в решениях Суда ЕС по трудовым спорам // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 2. С. 111.

⁹ Договор о Европейском Союзе 1992 г. (в редакции Лиссабонского договора) [Электронный ресурс]. URL: <https://eulaw.ru/treaties/teu/> (дата обращения: 06.12.2022).

THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF DIRECT EFFECT OF EU LAW ON THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Yu.M. Orlova

Head of the Department of European and International Law of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor

D.S. El Mukahal

Senior Lecturer of the Department of European and International Law of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, PhD

The article examines the principle of direct effect of EU law and its practical application by EU Member States through the prism of time in matters related to the protection of fundamental rights. The author comes to the conclusion that this principle is no longer absolute and in some cases national courts should have the right of discretion.

Keywords: direct effect of EU law, fundamental rights, EU Court of Justice, EU Charter of Fundamental Rights, national law of EU Member States, judicial discretion.