

Summary

Lichman Julia. Harmonization of Internal Market in the European Union Law. — Article.

This article provides a theoretical definition of legal harmonization, discusses the various types of harmonization in the internal market law. It examines the question of how to make a choice of legal basis for harmonizing measures and corresponding legal process.

Keywords: European Union, internal market, free movement, process of harmonization, integration, directive.

УДК: 341.231

В. Е. Селезнёв

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ УНИФИКАЦИИ НОРМ В ПРОЦЕССЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Мир, в том числе и Европа, вступили в XXI век, будучи в силу обстоятельств вынужденными дать ответ на многочисленные и тревожные вызовы. Это — вызов глобализации и одновременно — вызов растущего многообразия мирового сообщества. Это — вызовы экологический и демографический, энергетический и ресурсный. Это — вызов непреодоленной политики силы, усугубляемый опасностью распространения оружия массового уничтожения. Это — вызовы терроризма и трансграничной организованной преступности.

Глобальный масштаб и радикальность происходящих изменений позволяют многим исследователям выдвинуть предположение о формировании новой системы международных отношений.

Одним из процессов, способствующих формированию новой системы международных отношений, является региональная интеграция национальных государств. И здесь в первую очередь речь идёт об объединяющейся Европе.

В самом начале европейской интеграции речь шла преимущественно об экономическом и техническом сотрудничестве. Но уже в ходе последних десятилетий начато строительство политического союза; установлено сотрудничество в таких областях, как социальная политика, занятость, убежище, иммиграция, полиция, правосудие, внешняя политика; вводится в действие общая политика обороны и безопасности.

Европейский региональный интеграционный процесс в своём роде уникален и служит благодатной почвой для сближения правовых систем государств. Особое место в этом процессе занимает постепенная унификация права.

Цель данной статьи состоит в анализе форм унификации норм права с точки зрения возможности их применения для анализа и предположения вариантов развития европейской интеграции, в том числе возможности их применения при разработке нормативно-правовых актов Украины, направленных на реализацию интеграции Украины в европейское политическое, экономическое, правовое пространство с целью приобретения членства в Европейском Союзе [1].

Посредством анализа форм унификации норм права можно прогнозировать как непосредственно саму интеграционную динамику, так и конечный результат интеграционного процесса, оказывающего большое влияние на развитие системы международных отношений в целом и на развитие национальных правовых систем в частности.

Используемые источники можно разделить на две группы.

К первой группе относятся документы, составляющие законодательную базу Европейского Союза. Используемые документы можно разделить на три подгруппы: первичное право, вторичное право и прецедентное право.

Вторая группа источников представлена работами исследователей, занимавшихся проблемами европейской интеграции, деятельности европейских интеграционных организаций, таких как А. Спинелли, Э. Росси, Ж. Монне, Д. Митрани, Э. Хаас, А. Милворд, С. Хоффман, Р. Кохейн, М. Энтин, С. Кашкин, В. Шемятенков, С. Шевчук, П. Рабинович и ряд других.

Идея создания единого правового пространства в Европе не является чем-то новым. На протяжении столетий делались попытки построить европейский дом. Единство Европы, раздираемой противостояниями и войнами, мыслилось сквозь призму достижения мира и прекращения вражды.

Послевоенный период был отмечен стремлением к консолидации Европы; это и неудивительно в свете духовного наследия европейской мысли (П. Дюбуа, де Сюлли, Ш. де Сен-Пьер, И. Кант и др.), панъевропейских идей 20–30-х гг. XX столетия (Р. Куденхове-Калерги, А. Бриан и др.) и федералистского движения в ходе Второй мировой войны (А. Спинелли, Э. Коломбо и др.).

Уже в середине 40-х — начале 50-х гг. сторонниками федерализации Европы выдвигались идеи интеграции путём единовременного создания сверху «political authority with real powers», что в своих основах отвечало концепции «институциональной интеграции» («function follows form»), которая отводит институтам доминирующую роль, при этом они должны определять поведение и интересы субъектов права. «Институты — это формально-юридические конструкции и наборы правил принятия решений, которые накладывают определённые обязательства на политических акторов, руководствующихся собственными интересами. Акторы, подчиняясь этим правилам, вступают в коалиционные стратегические игры, которые составляют суть процесса принятия решений» [2, 336]. Правила создаются самими акторами с учетом их собственных интересов. Они являются общими и обязательными для всех, что существенно сокращает риски и издержки государств.

Однако нужно отметить, что по целому ряду причин, на начальном этапе подобное оформление европейской интеграции было невозможно.

В результате учреждение Совета Европы, как первой европейской организации с обширной компетенцией (за исключением вопросов обороны), происходило с некоторым опасением для государств потерять часть своего суверенитета.

Как следствие этих опасений было решено учредить Совет Европы в формате международно-правовой теории, согласно которой Совет Европы будет являться объединением государств, учреждение и деятельность которых регули-

руются на основе международного права. В силу этого право указанной организации будет иметь международный характер [3, 19]. Главное предположение здесь состоит в том, что природа правоотношений подлежит определению из источника их возникновения, в данном случае из Устава Совета Европы как международного договора.

Международно-правовые теории исходят из делегированной компетенции, то есть из наличия у организации правоспособности в объёме, предоставленном государствами-членами. При этом Совет Европы функционирует в пределах компетенции и целей, устанавливаемых учредительным договором (п. а, d ст. 1 Устава Совета Европы), а реализация целей и задач осуществляется усилиями органов «посредством рассмотрения вопросов, представляющих общий интерес, заключения соглашений и проведения совместных действий в экономической, социальной, культурной, научной, правовой и административной областях, равно как и путём поддержания и дальнейшего осуществления прав человека и основных свобод» (п. b ст. 1) [4].

В отличие от Совета Европы развитие Европейского Союза в стадии Европейских сообществ нашло своё разрешение в концепции «функциональной интеграции» в смысле постепенного преобразования в политическое единство («form follows function»). В указанном свете следует оценивать и декларацию Р. Шумана от 9 мая 1950 г.: «Совместное управление производством угля и стали сразу обеспечит создание общей базы для экономического развития как первого шага к европейской федерации» [5, 355]. Р. Шуман позднее также отмечал: «По логике вещей политическая унификация должна была бы стоять на первом месте... «функционалистский» подход был выбран, исходя из практических предпосылок, так как представлялось разумнее начать с интеграции в технически ограниченном секторе национальной жизни» [6, 358]. Сходные мнения можно проследить в высказываниях многих европейских политиков того времени [7, 97].

Современный этап развития европейских интеграционных организаций коренным образом отличается от начального этапа их становления. Сегодня смело можно говорить о стремлении Европейского Союза максимально расширить свою компетенцию, а также расширить сферы, подлежащие унификации с помощью учредительных актов, регламентов и судебных решений.

Акцентируя внимание на деятельности Совета Европы, можно заметить, отсутствие интереса организации к вопросам связанным с «экономическим и социальным прогрессом» [4] и выделение доминирующих направлений деятельности связанных с защитой прав человека и основных свобод, а также с сотрудничеством государств-членов в области уголовного, гражданского, административного и конституционного права. Особенностью Совета Европы в создании единого правового пространства является деятельность не уставных органов, которые не имеют полномочий на издание общеобязательных правовых актов и не наделяют юридических и физических лиц правами и обязанностями, а деятельность конвенционных органов полномочия которых на издание актов прямого действия подтверждены государствами-участниками.

Под унификацией права в рамках данной статьи подразумевается процесс создания единых нормативно-правовых актов для государств участников интеграционного объединения, которые содержат правила общего поведения, обладают верховенством и силой прямого действия, а также наделяют частных лиц правами и обязанностями.

Основываясь на данном понятии, можно выделить следующие формы унификации норм:

1. Международные договоры

Следует понимать, что не каждый международный договор можно считать актом унификации права.

Так, в отношении учредительных договоров Европейского Союза концепция прямого действия была высказана Судом ЕС немного ранее идеи верховенства, а именно в решении по делу «van Gend & Loos». В данном решении Суд ЕС из принципа добросовестного выполнения государствами-членами интеграционных обязательств выводит право частных лиц на защиту своих прав и законных интересов, вытекающих из права Европейских сообществ, в национальных судах [9]. Наиболее четко концепция прямого действия была изложена в деле «Simmenthal»: «Прямое действие права Сообществ означает, что его положения должны действовать полностью и едино во всех государствах-членах с момента вступления их в силу и в течение всего времени, пока такие положения остаются в силе» [10].

Под рассматриваемой концепцией следует понимать взаимосвязь двух элементов — прямое применение и прямые последствия. Прямое применение предполагает наличие у норм права Европейских сообществ определенных качеств, делающих излишним конкретизирующее правотворчество. В свою очередь вопрос о прямых последствиях основывается на признании частных лиц в качестве субъектов права Европейских сообществ. В понимании Суда ЕС прямые последствия заключаются в возникновении у физических и юридических лиц прав, а в некоторых случаях и обязанностей, непосредственно из права Европейских сообществ.

При анализе концепции прямого действия в случае учредительных договоров необходимо учитывать, что последние содержат нормы, главным образом ориентированные на межгосударственные отношения и, как правило, требующие принятия конкретизирующих актов. В результате учредительные договоры следует квалифицировать как частично «самоисполнимые», когда концепция прямого действия находит применение только к отдельным их положениям.

В первых своих решениях, посвященных данному вопросу, прямое действие выводилось Судом ЕС исключительно из существа нормы учредительного договора. При этом Суд ЕС формулирует следующие предпосылки прямого действия: содержание нормы должно быть ясным и четким и для ее реализации не требуются каких-либо мер ЕС или государств-членов.

Прямое действие норм учредительных договоров охватывает как отношения между государством-членом и частными лицами, так и отношения между

частными лицами. Впоследствии Суд ЕС распространяет концепцию прямого действия на акты текущего правотворчества (вторичное право).

Таким образом нормы международных договоров должны обладать «чётким и безусловным характером» [11], содержать точные формулировки прав и обязанностей субъектов права и не являться нормами-целями и нормами-задачами.

В отношении концепции верховенства учредительных договоров в подходах Суда ЕС представляется возможным выделить три аспекта.

1. Суд ЕС исходит из приоритета права Европейских сообществ перед всеми источниками национального права. Первоначально однако он останавливается на соотношении первичного права Европейских сообществ с обычными национальными законами: «То обстоятельство, что право Сообществ в зависимости от принимаемого внутреннего законодательства имело бы различное действие от одного государства-члена к другому, поставило бы под угрозу срыва воплощение целей настоящего Договора ... и означало бы дискриминацию в нарушении запрета ст. 7... Из всего этого следует, что никакие подобные внутригосударственные положения не могут обладать верховенством над правом, созданным Договором и на основании этого проистекающим из автономного источника» [12]. Впоследствии Суд ЕС уже указывает на абсолютный характер верховенства права Европейских сообществ, когда «право Сообществ обладает преимущественной силой по отношению к любому национальному праву, включая конституционное право и основные права» [13].

2. Суд ЕС подчеркивает, что верховенством обладают не только положения учредительных договоров и иные соглашения государств-членов, принятые в их изменение и дополнение, но и общие принципы права Европейских сообществ [14], а также вторичное право [13].

3. Суд ЕС считает, что концепция верховенства применима к актам национального права, независимо от момента их вступления в силу: обязательства государств — членов из учредительного договора потеряли бы свою безусловность, «если бы они могли быть поставлены под сомнение последующими законодательными актами подписавших его государств» [12].

В свою очередь в отношении результата, который влечёт за собой ее претворение в жизнь, следует различать две ситуации. В случае коллизии нормы права Европейских сообществ и действующей нормы национального права приоритетному применению подлежит интеграционное право. В этой связи Суд ЕС указывает: «Ситуация, в которой государствам-членам было бы дозволено принимать и сохранять в силе меры, негативно воздействующие на практическую эффективность Договора, противоречила бы сути правопорядка. Действие Договора и положений, принятых в его исполнение, не может быть различным от одного государства к другому в силу национального регулирования» [15].

II. Акты правотворчества организаций

Поскольку мы знаем о рекомендационном характере институционального права Совета Европы и невозможности наложения актами органов прав и обязанностей на частных лиц, следует обратить внимание на правотворчество в рам-

как Европейского Союза, которое прямо предусматривает возможность создания унифицированных актов.

Так, основным актом унификации права в Европейском Союзе является регламент. Регламент характеризуется тремя свойствами: общее и прямое действие, а также обязательность в полном объёме в каждом государстве-члене (абз. 2 ст. 288 Договора о функционировании Европейского Союза). Общее действие подразумевает, что правовые последствия применения регламента затрагивают неопределённый круг лиц, и, таким образом, он регулирует неограниченное количество правоотношений. Обладая прямым действием, регламент подлежит применению в силу его издания и не требует имплементации. Регламент создает права и обязанности не только у государств-членов, но и у индивидов, что было сформулировано Судом ЕС в целом ряде решений, в том числе: «в силу своей правовой природы и функций в системе источников права Сообществ регламент подлежит непосредственному применению и может создавать у индивида права, защита которых вменяется национальным судам» [16].

До вступления в силу Единого европейского акта использование формы регламента предусматривалась только в рамках специальной компетенции, в том числе в области сельского хозяйства и транспорта, а также в рамках потенциальной компетенции. В рассматриваемый период можно выделить следующие тенденции.

1. Практиковалось издание директив, содержащих «завершенное» регулирование, что привело к проблеме их разграничения с регламентами. При этом соответствующие директивы отличались столь глубокой детализацией технических и иных показателей, что уже одно это ставило под сомнение возможность каких-либо отступлений при их имплементации.

2. Однако в отдельных случаях сами регламенты с точки зрения их содержания были достаточно близки к директивам. Так, некоторые регламенты предусматривали их различную реализацию в национальном праве [17].

3. Во исполнение регламентов Совета ЕС главным образом принимались не директивы, а регламенты Комиссии ЕС. Такие «исполнительные» регламенты часто были направлены на сближение национальных условий производства и сбыта [18].

4. В целом до 1986 г. Комиссия ЕС придерживалась тезиса о наибольшей действенности регламента как инструмента правового сближения по сравнению с директивой. Достаточно часто утверждение регламентов происходило на основе потенциальной компетенции при одновременной возможности обращения к общей компетенции для издания директив. Примером этому могут служить регламенты в области таможенного регулирования. В обоснование своей позиции Комиссия ЕС приводила аргументы типа: «В силу значительных различий в законодательных и административных положениях государств-членов ... единообразное применение единого таможенного тарифа может быть поставлено под сомнение... Указанная цель может быть достигнута только на основе регламента Сообщества» [19].

В отличие от директив регламенты обладают презумпцией непосредственного применения, то есть не требуют имплементации. Это означает, что независимо от того факта, являются ли внутригосударственные положения адекватными содержанию регламента или противоречат ему, они не подлежат применению в течение срока его действия. Далее прямое действие регламентов имеет место не только в отношениях между частными лицами и государством-членом, но и также в отношениях частных лиц между собой. Для директив и решений Суд ЕС отрицает подобную возможность.

III. Решения судебных органов

Решения судебных инстанций международных интеграционных организаций вносят существенный вклад в развитие права этих организаций, формируют принципы (верховенства права, прямого действия, субсидиарности) и ценности (уважение и защита прав и свобод человека, свободы, равенства и справедливости).

Поскольку Совет Европы не имеет собственных уставных судебных органов, следует обратить внимание на деятельность Европейского суда по правам человека, который, являясь конвенционным органом Совета Европы, осуществляет унификацию права в области прав человека на территории всей Европы.

Постановления Европейского суда по правам человека в силу положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод [20] обязательны для государств — участников Конвенции. Несмотря на то, что постановление юридически обязательно лишь для сторон по делу, в силу своего прецедентного характера они будут применяться при любом другом споре с участием любого другого государства во всех подобных делах.

Необходимость использования прецедентного права, созданного судьями Европейского суда по правам человека, в процессе принятия решений национальными судебными органами является безусловной. Судьи национальных судебных органов при разрешении дел о защите прав и свобод частных лиц должны выяснить, как подобные вопросы решаются Европейским судом по правам человека.

То же правило касается частных лиц, при обращении в судебные органы за защитой прав и свобод имеют право непосредственно ссылаться на положения Конвенции и практики Европейского суда по правам человека.

Институциональная система Европейского Союза в отличие от Совета Европы имеет судебный орган, наделенный статусом института, и выполняет функции толкования и применения учредительных договоров, а также соблюдения права любыми субъектами права Европейского Союза [21].

Литература

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України // Голос України. — 2010. — 20 лип., № 132.
2. Шемятенков В. Г. Европейская интеграция / В. Г. Шемятенков. — М. : Междунар. отношения, 2003. — С. 336.
3. Бирюков М. М. Европейская интеграция: международно-правовой подход / М. М. Бирюков. — М., 2004. — С. 19.

4. Устав Совета Европы от 5 ноября 1949 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.conventions.coe.int>.
5. Mosler H. Die Entstehung des Modells supranationaler und Gewaltenteilender Staatenverbindungen in den Verhandlungen über den Schumann-Plan / Festschrift für W. Hallstein. — Frankfurt am Main, 1966. — S. 355–359.
6. Schuman R. France and Europe // Foreign Affairs. — 1951–1953. — Vol. 31. — P. 358.
7. Spaak P.-H. The Integration of Europe: Dreams and Realities // Foreign Affairs. — 1950–1951. — Vol. 29. — P. 97.
8. Статут.
9. Решение Суда ЕС по делу 26/62 «van Gend & Loos». (1963) ECR 3.
10. Решение Суда ЕС по делу 106/77 «Simmenthal». (1978) ECR 629.
11. Решение Суда ЕС по делу Luticke, (1968) ECR 453
12. Решение Суда ЕС по делу 6/64 «Costa v. ENEL». (1964) ECR 1269.
13. Решение Суда ЕС по делу 11/70 «Internationale Handelsgesellschaft». (1970) ECR 1125.
14. Решение Суда ЕС по делу C-260/89 «Elliniki Radi Ophonia Tilecrossi». (1991) ECR I- 2925.
15. Решение Суда ЕС по делу 14/68 «W. Wilhelm v. Bundeskartellamt». (1969) ECR 1.
16. Решение Суда ЕС по делу 43/71 «Politi». (1971) ECR 1049.
17. Регламент Совета (ЕЭС) № 543/69 от 25 марта 1969 г. «О гармонизации определенных социальных предписаний государств-членов, действующих на автомобильном транспорте» // Official Journal. — 1969. — L 77. — P. 49.
18. Регламент Совета (ЕЭС) № 23/63 «О постепенной организации общего рынка фруктов и овощей» // Official Journal. — 1962. — P. 965.
19. Регламент Совета (ЕЭС) № 803/68 от 27 июня 1968 г. «О таможенной стоимости товара» // Official Journal. — 1968. — L 148. — P. 6.
20. Ст. 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.echr.coe.int>.
21. Ст. 19 Договора о Европейском Союзе // Европейский Союз. основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : ИНФРА-М, 2010. — 698 с.

Аннотація

Селезньов В. Е. Основные формы унификации норм в процессе европейской интеграции. — Статья.

Статья посвящена анализу основных форм унификации норм права в процессе европейской интеграции. Основное внимание сосредоточено на деятельности Совета Европы и Европейского Союза, институты и органы которых уполномочены принимать нормативные акты, направленные на создание единого правового пространства на территории Европы.

Ключевые слова: европейская интеграция, унификация, источники права.

Анотація

Селезньов В. С. Основні форми уніфікації норм у процесі європейської інтеграції. — Стаття.

Стаття присвячена аналізу основних форм уніфікації норм права в процесі європейської інтеграції. Зосереджено увагу на діяльності Ради Європи та Європейського Союзу, інститути та органи яких уповноважені приймати нормативні акти, спрямовані на створення єдиного правового простору на території Європи.

Ключові слова: європейська інтеграція, уніфікація, джерела права.

Summary

Selezniov V. The main forms of unification of the European integration process. — Article.

The article is devoted to the analysis of the main forms of unification of the rule of law in the process of european integration. The main attention is focused on the activities of the Council of Europe and the European Union institutions and bodies which are authorized to adopt normative acts aimed at the creation of a common legal space in Europe.

Keywords: european integration, unification, sources of law.