

## **ИЕРАРХИЯ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

*Т.К. Махрова*

В статье рассматриваются вопросы становления единого правового пространства, взаимодействия правовых институтов и унификации правовых норм в процессе европейской интеграции; деятельность надгосударственных судебных органов и их роль в выработке стандартов защиты прав и свобод человека, а также позиция национальных органов конституционного контроля европейских государств и Российской Федерации. Обобщаются условия, необходимые для преодоления противоречий, возникающих в ходе имплементации международных норм в национальное право и определения их иерархической соподчиненности.

Ключевые слова: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Хартия основных прав Европейского Союза; права и свободы человека, европейская интеграция.

Проблема соотношения норм национального права и права, формирующегося в пространстве глобальных (региональных) сообществ, становится все более очевидной по мере углубления интеграционных процессов. Прежде всего, речь идет о европейской интеграции, в рамках которой после Второй Мировой войны были созданы две самостоятельные международные организации с общей целью единения Европы и схожей направленностью регулирующего воздействия. При этом Совет Европы (далее – СЕ) – организация, содействующая сотрудничеству в области стандартов права, прав человека, законности, демократического и культурного развития, – включает 47 государств (в том числе Российская Федерация с 1996 г.), а Европейский Союз (далее – ЕС) – только 28 государств.

Обе организации издают акты обязательной юридической силы (конвенции). Так, в сфере защиты прав человека, Советом Европы в 1950 г. была принята Европейская конвенция о защите прав человека и основных

свобод (далее – ЕКПЧ), выполнение которой контролирует Европейский суд по правам человека в Страсбурге (далее – ЕСПЧ). Европейский Союз был ориентирован на более глубокую интеграцию – вплоть до уровня экономического, валютного и политического союза, однако не осуществил намерения принять «основной закон» с соответствующим конституционным содержанием: проект общеевропейской конституции был подготовлен в 2005 г., но отвергнут референдумами во Франции и Нидерландах.

В проект общеевропейской конституции была включена провозглашенная в 2000 г. в Ницце от имени основных институтов ЕС – Европейского парламента, Европейской Комиссии и Европейского Совета – Хартия основных прав Европейского Союза, состоящая из 54 статей и закрепляющая основные права и свободы (далее – Хартия). В тексте рамочного Лиссабонского договора 2007 г. содержалась ссылка на ее обязательность (с декабря 2009 г., когда Лиссабонский договор вступил в силу). Ограничить применение Хартии пожелали такие страны, как Великобритания, Польша, Чехия. Согласно оговорке, сделанной в ст.51 Хартии («Сфера применения»), положениями Хартии государства-члены ЕС пользуются «исключительно в случаях применения ими права Европейского Союза. Соответственно они соблюдают права, следуют принципам и способствуют их применению согласно своей компетенции» [1]. Это, как отмечает А.С. Исполинов, означает применение Хартии государствами-членами ЕС только тогда, когда ее нормы имплементированы в национальное законодательство. Сам же документ, следуя содержанию ст. 51, обращен непосредственно к институтам ЕС, его органам и агентствам, в рамках отдельно взятого государства гарантами соблюдения прав человека остаются национальные конституционные суды и ЕСПЧ, опирающиеся на ЕКПЧ. Так проявляется намерение сузить сферу применения Хартии и чрезмерную активность Суда ЕС, получившего с 2009 г. исключительное право толкования Хартии. Ст. 51 рассматривается при этом как «главный барьер на пути экспансии Суда ЕС» [2, с. 72–73].

Европейская правовая доктрина не предлагает однозначного решения вопроса о соотношении норм права ЕС и национального права стран, являющихся его членами. Принцип верховенства права ЕС по отношению к национальному праву предполагалось закрепить в ст.1–6 непринятой европейской Конституции, гласившей: «Конституция и право, создаваемое институтами Союза в ходе осуществления переданной ему компетенции, обладает верховенством по отношению к национальному праву государств-членов». Одним из объектов критики проекта общеевропейской Конституции стало именно положение о примате права ЕС как посягающем на суверенитет государств-членов Евросоюза [3, с. 30].

Как следствие, принципы верховенства и прямого действия права Европейского Союза не получили закрепления в двух фактически играющих

роль «конституции» Евросоюза учредительных документах (наделенных равной и высшей юридической силой Договоре об учреждении Европейского сообщества 1957 г., известном как «Римский договор», и Договоре о Европейском Союзе 1992 г. – Маастрихтском договоре в редакции Лиссабонского договора 2007 г.). Прецедентное происхождение этих принципов связано с делом *Flaminio Costa (C-6/64)* и другими принятыми начиная с 1960-х гг. решениями Суда Европейских сообществ (после вступления в силу Лиссабонского договора 2007 г. – Суд Европейского Союза, далее – Суд ЕС). Уточняя содержание и условия применения этих принципов, Суд в решениях 1970 и 1978 гг. провозгласил приоритет предписаний Европейского сообщества над конституциями государств-членов (дело *Internationale Handelsgesellschaft C-11/70* и дело *Simmenthal C-106/77*). С 1980-х гг. принцип верховенства трактуется как принцип «лояльной интерпретации», или принцип косвенного действия, который требует от судебных органов осуществлять толкование национального законодательства в соответствии с правом ЕС, включая нормы, содержащиеся в директивах сообщества. Решением 1991 г. (дело *Francovich C-6/90*) Суд ЕС ввел принцип государственной ответственности, понимаемый как установление имущественной ответственности государств-членов за ущерб, причиненный физическим или юридическим лицам в связи с отказом государства-члена ЕС «переместить директиву ЕС в государственное право», т.е. в связи с нарушением нормы права Евросоюза [4, с. 49–50].

Начиная очередную реформу интеграционного объединения, государства-члены подтвердили свою приверженность принципу верховенства права Евросоюза в принятой на межправительственной конференции Декларации № 17 – «Декларации о примате» от 13 декабря 2007 г. – в осторожной форме «напоминания»: «Конференция напоминает, что согласно устойчивой судебной практике Суда ЕС Договоры и право, создаваемые Союзом на основании Договоров, обладают приматом над правом государств-членов на условиях, определенных упомянутой судебной практикой» [5, с. 666]. По мнению экспертов, указанное напоминание не позволяет ставить под сомнение судебную практику ЕС. В связи с этим для стран-членов Евросоюза предпочтительным выходом может стать заблаговременное внесение соответствующих поправок в свои основные законы, чтобы избежать возможных противоречий между общеевропейской и национальными системами права.

С другой стороны, влияние позиции Суда ЕС или иных наднациональных институтов может рассматриваться и как превышение полномочий в отношении вопроса внутригосударственной компетенции (такое мнение, в частности, высказывалось по ряду вопросов Конституционным судом ФРГ, отражая позицию противников глубокой европейской интеграции за счет потери национального суверенитета [2, с. 75]).

Так, правоприменительная практика ЕС вступает в противоречие со стандартами ЕКПЧ и ЕСПЧ в вопросах предоставления убежища, выдворения незаконных иммигрантов, реализации Европейского ордера на арест, по правилам которого любое государство ЕС обязано задержать указанное в ордере лицо, независимо от его гражданства, и передать его выдавшему ордер государству ЕС. В деле *Melloni (C-399/11)* применение более высоких национальных стандартов защиты прав человека в Испании, предполагавших, в частности, право обвиняемого лично присутствовать на суде как важный компонент права на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 ЕКПЧ), Суд ЕС признал противоречащими принципу верховенства права ЕС, исходя из того, что ст.53 Хартии не дает конституционным судам права подвергать сомнению приоритет права ЕС, а национальные правовые нормы, даже если это нормы конституции, не могут подрывать действие права ЕС [6, с. 132–133]. В результате испанский Конституционный Суд, который ранее считал правомерным отказать в высылке в другую страну осужденного заочно лица, фактически снизил стандарты защиты прав человека ради единообразия права ЕС. Согласно же позиции Суда ЕС, право обвиняемого лично присутствовать на суде не является абсолютным, оно не нарушено, если обвиняемый должным образом проинформирован о месте и времени судебного процесса или если он представлен своими адвокатами, получившими от него ясные инструкции. Существующие нормы Европейского ордера на арест, допускающие выдачу лица, осужденного заочно, не противоречат Хартии основных прав ЕС, ст.53 которой предполагает, что ни одно из ее положений «не должно трактоваться как ограничивающее или наносящее ущерб правам человека и основным свободам в соответствующей сфере их применения, признанным правом Европейского Союза ..., а также конституциями государств-членов» [2, с. 74]. Следует отметить при этом, что позиция Конституционного Суда Испании, сформулированная в 2004 г. и повторенная в ходе рассмотрения дела *Melloni*, отражает сложность разрешения проблемы соотношения источников права в современной Европе и стремление национальных органов конституционного контроля сохранить за собой право окончательного решения вопросов о соответствии актов основным положениям Конституции страны.

Применение Хартии, по мнению Суда ЕС, может быть существенно расширено, для чего достаточно, чтобы норма национального законодательства имела некоторое отношение к праву ЕС. Так, в деле шведского рыбака А. Франссона, обвиненного в умышленном искажении налоговой отчетности, Суд посчитал, что неуплата налога на добавленную стоимость затрагивает финансовые интересы ЕС и на этом основании может быть отнесена к сфере общеевропейского права (дело *Fransson C-617/10*). Отнесение вопроса к «сфере права ЕС» позволяет Суду ЕС применять Хартию практически к любому действию национальных властей – вплоть до очень

«узконациональных» по сути решений, например, о запрете псовой охоты на лис в Англии и Уэльсе. Перспектива внешнего контроля со стороны Страсбургского суда воспринимается Судом ЕС как серьезная угроза автономному правопорядку ЕС. Такая перспектива содержится в тексте Лиссабонского договора в виде положения о необходимости присоединения ЕС к ЕКПЧ, при этом акты и действия институтов ЕС, включая Суда ЕС, оказываются в юрисдикции ЕСПЧ, как суда вышестоящего и не всегда склонного учитывать в своих решениях социокультурные особенности и традиции (как, например, в деле о распятиях в государственных школах Италии, которое пришлось пересматривать).

Обсуждавшийся в течение трех лет проект присоединения к ЕКПЧ в декабре 2014 г. был отвергнут Судом ЕС ради сохранения целостности правопорядка ЕС, переживающего миграционный кризис. Установление субординации ЕСПЧ (ориентирующегося на стандарты ЕКПЧ и Совета Европы) и Суда ЕС (имеющего исключительное право на толкование положений ставшей с 2009 г. обязательной Хартии основных прав) в вопросах прав человека, таким образом, не состоялось. Суд ЕС предпочел ориентироваться на Хартию основных прав в качестве основного источника права в области прав человека.

Нарушение баланса в сторону верховенства Хартии над ЕКПЧ и национальными конституциями стран-членов ЕС, отражает как «издержки» становления единого европейского правового пространства, так и процесс выработки стандартов защиты прав человека, в трактовке которых конституционные суды европейских государств хотели бы сохранить за собой последнее слово. Об этом свидетельствует практика высших судов таких европейских стран, как Германия, Италия, Австрия, Великобритания, которые придерживаются принципа приоритета норм национальных конституций при исполнении решений ЕСПЧ.

Проблема соподчиненности источников права и единообразия применения норм о правах и свободах человека выходит за пределы заинтересованности государств Европейского Союза, которые видят в Хартии, в том числе, и возможный «инструмент федерализации Европы» по аналогии с американским Биллем о правах, первоначально (до 1925 г.) распространявшим свое действие на акты и действия только центральной власти [2, с. 75]. Так, Конституционный Суд РФ 14.07.2015 г. принял постановление о том, что в Российской Федерации решения ЕСПЧ должны исполняться с учетом верховенства Конституции РФ.

Подписав в 1996 г. ЕКПЧ и ряд протоколов к ней, Российская Федерация признала общие для России и Европы базовые ценности и юрисдикцию ЕСПЧ, обязалась исполнять его решения и внесла соответствующие положения в ряд законов и кодексов. Ряд таких положений был оспорен группой депутатов Государственной Думы РФ на том основании, что они

не соответствуют частям 1, 2 и 4 статьи 15 и статье 79 Конституции РФ, а участие Российской Федерации в международном договоре не означает отказа от государственного суверенитета. Поэтому правовые позиции ЕСПЧ в том случае, когда его трактовка ЕКПЧ противоречит Конституции РФ, при их практической реализации в российской правовой системе не отменяют приоритет российского Основного закона, и правоприменители не могут буквально следовать постановлению Страсбургского суда [7]. Это касается, например, и позитивных обязательств стран-ответчиков, которые прямо не предусмотрены ЕКПЧ, но возникают в результате толкований и решений ЕСПЧ и могут создавать непосильные нагрузки на национальный государственный бюджет, порождать в обществе искаженное представление о приоритетах социальной политики государства [8].

Процесс создания общеевропейского правового пространства, в который вовлечена и Российская Федерация, сопровождается конфликтами не только правового, но и политического свойства: вопросы защиты прав человека становятся инструментом манипуляций для решения вопросов политических. В разрешении таких ситуаций важен диалог и конструктивное взаимодействие национальных и международных институтов, в рамках которого представляется необходимым решение следующих задач:

- минимизация рисков, связанных с политизацией принимаемых и применяемых правовых актов;

- преодоление излишнего правотворческого «судейского активизма» в деятельности наднациональных судебных органов, не включенных в систему сдержек и противовесов и толкующих Конвенцию 1950 г. расширительно и «эволюционно», т.е. применительно к изменяющимся общественным условиям (в том числе с реинтерпретацией ранее вынесенных решений);

- обоснование и сбалансированное применение юридических концепций и конструкций («подразумеваемых прав», «европейского консенсуса», «свободного усмотрения») при формулировке правоустанавливающих выводов и опасности вторжения в сферу действия государственного суверенитета;

- учет в рамках единых общеевропейских стандартов прав человека специфики национального правового регулирования и социокультурного контекста (по определению В.Д. Зорькина – «внутристранового консенсуса по острым правозащитным проблемам морально-этического характера» в условиях, когда «единый для человечества... моральный закон внутри нас обнаруживает в разных странах и ареалах весьма существенные различия» [8]).

Учет институциональной среды в решениях наднациональных судебных органов становится необходимым условием реализации права, которое может обеспечить последовательную имплементацию международных

норм в национальное право, гармонизацию отношений между национальными правовыми системами в рамках общеевропейского правового пространства при сохранении конституционной идентичности участников такого взаимодействия.

#### Библиографический список

1. Хартия основных прав Европейского Союза (принята в г. Ницце 07.12.2000) // СПС КонсультантПлюс.
2. Исполинов, А.С. Хартия основных прав как инструмент федерализации Европы / А.С.Исполинов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 72–75.
3. Энтин, Л.М. Лиссабонский договор и реформа правовой системы ЕС: квалификационные особенности и управление развитием / Л.М. Энтин // Право и управление. XXI век. – 2012. – № 2 (23). – С. 25–31.
4. Кашкин, С.Ю. Право Европейского Союза: учебное пособие / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков, П.А. Калиниченко, и др.; отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М.: Проспект, 2011. – 320 с.
5. Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М., 2008. – С. 666–670.
6. Исполинов, А.С. Суд Европейского Союза против присоединения ЕС к Европейской Конвенции по правам человека / А.С. Исполинов // Международное правосудие. – 2015. – № 1(13). – С. 132–133.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П г. по делу о проверке конституционности положений ст.1 ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», п. 1 и 2 ст. 32 ФЗ «О международных договорах РФ»», ч.1 и 4 ст. 11, п. 4 ч. 4 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса РФ, ч. 1 и 4 ст. 13, п. 4 ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса РФ, ч. 1 и 4 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства РФ и п. 2 ч. 4 ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. – 2015. – № 6734 (163). – 27 июля.
8. Зорькин, В.Д. Россия и Страсбург / В.Д. Зорькин // Российская газета. – 2015. – № 6809 (238). – 22 октября.

[К содержанию](#)