

УДК 341.1/8

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.3/2994>

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПРАВА
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ПРАВОВЫХ СИСТЕМАХ
ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

Д. В. Галушко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 мая 2020 г.

Аннотация: обоснована эффективность применяемого механизма имплементации норм права ЕС, его специфика по сравнению с традиционной имплементацией международно-правовых норм, благодаря чему устраняются некоторые обычные недостатки данного процесса. Выводы, сделанные в результате исследования, могут быть использованы в отношении совершенствования и развития правовых систем международных организаций региональной интеграции с участием Российской Федерации, в частности Евразийского экономического союза, а также процесса имплементации их норм в правовых системах государств-членов.

Ключевые слова: Европейский союз, международная организация, имплементация, механизм имплементации, государства-члены, региональная интеграция, правовая система.

Abstract: the article substantiates the effectiveness of the applied mechanism for the implementation of EU law, its specificity in comparison with the traditional implementation of international legal norms, which eliminates some of the usual shortcomings of the process. The conclusions made as a result of the study can be used in relation to improving and developing the legal systems of international organizations of regional integration with the participation of the Russian Federation, in particular, the Eurasian Economic Union, as well as the process of their norms' implementation in the legal systems of member states.

Key words: European Union, international organization, implementation, implementation mechanism, member states, regional integration, legal system.

2020. № 3

292

Проблема соотношения и определения основных принципов взаимодействия международного и национального права в настоящее время обретает особую актуальность в контексте современных тенденций углубления и расширения процессов глобализации и региональной интеграции, что выражается в создании международных организаций, интернационализации права¹, расширении и углублении правового сотрудничества между государствами. Данные тенденции особенно показательны на примере Европейского союза, «колыбели» международных интеграционных процессов, в рамках которого активно развивается собственная правовая система, оказывающая значительное влияние на правовые системы госу-

¹ См.: Интернационализация конституционного права : современные тенденции / под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. М., 2017.

дарств-членов и даже третьих стран². Вполне закономерно, что еще перед Европейскими сообществами возник вопрос, как должно действовать право ЕС в национальных правовых системах государств-членов.

Общие вопросы имплементации норм международного права в национальном праве

Под термином «имплементация» понимается осуществление, выполнение государством международно-правовых норм. Понятие «имплементация» происходит от лат. *impleo* – наполняю. В науке международного права некоторые исследователи трактуют имплементацию более широко, считая, что она является целенаправленной организационно-правовой деятельностью государств, которая производится индивидуально, коллективно или в рамках международных организаций с целью своевременной, всесторонней и полной реализации принятых ими в соответствии с международным правом обязательств³.

В то же время «имплементация норм международного права очень часто невозможна без дополнительных мер правового характера, принимаемых субъектами международного права на международном, национальном уровнях или последовательно на том и на другом»⁴. То есть имплементация выступает как непреходящая подготовительная стадия, которая обеспечивает своевременную и всестороннюю реализацию норм. Некоторые ученые отождествляют термин «имплементация» с понятием «реализация» как воплощением норм международного права в практическую деятельность государств и других субъектов⁵.

Способы согласования внутригосударственного и международного права различны и зависят от права конкретного государства. Но сущность этого процесса всегда одинакова: приведение государством своего внутреннего права в соответствие с международным с целью обеспечить выполнение предписаний, дозволений и запретов, установленных последним⁶. В каждом государстве имплементация может быть своеобразной и отличаться от других⁷.

Необходимо также отметить, что в теории международного права нередко встречается понятие национально-правовой имплементации, под которым понимают «принятие государством внутригосударственных правовых средств, с помощью которых обеспечивается реализация данным государством его международно-правовых обязательств в сфере внутри-

² Law of the European Union: a Textbook for Master Students / ed. by P. Biriukov and V. Tuliakov. Voronezh, 2016. P. 77–78.

³ См.: Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. Киев, 1980. С. 62.

⁴ Там же. С. 53.

⁵ См.: Суворова В. Я. Обеспечение реализации договорных норм международного права (юридическая природа) // Сов. государство и право. 1991. № 9. С. 116.

⁶ См.: Там же. С. 148.

⁷ См.: Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. М., 1982. С. 109.

государственных отношений»⁸. Упомянутые правовые средства, которые могут выражаться в виде законов и подзаконных нормативно-правовых актов, являются актами по имплементации норм международного права в национальные правовые системы. Учитывая это, можно согласиться, что «в реализации норм международного права в рамках национальной юрисдикции важную роль играют такие факторы, как проведение правотворческих и правоприменительных действий – принятие законов, постановлений, доведение их до конкретных исполнителей»⁹. Таким образом, можно заметить, что как процесс реализации международно-правовых обязательств имплементация норм международного права в национальной правовой системе осуществляется через национальный механизм, включающий в себя субъекты и их полномочия по имплементации норм международного права, а также отдельные мероприятия (способы и формы), с помощью которых достигается выполнение международно-правовых обязательств¹⁰.

Национально-правовой механизм имплементации права ЕС

В государствах – членах ЕС изначально ставился вопрос о соотношении коммунитарного права с их национальным правом и его имплементации на национальном уровне. Процесс имплементации актов права Европейского союза, включая создание порядка и процедур их внедрения, охватывает также толкование, практику применения, обеспечение соблюдения и исполнения норм права, соответствующих праву ЕС, органами государственной власти, осуществление, выполнение государством международно-правовых норм. В целом процедура имплементации норм права ЕС как части международного права сочетает в себе и правотворческую, и организационно-исполнительную деятельность.

В свою очередь, ключевым моментом в осуществлении права ЕС является реальное действие и применение его норм в национальном законодательстве государств-членов. По сути, основной акцент в праве Европейского союза делается на избегании ситуации, когда его норма по тем или иным причинам не могла бы регулировать те или иные правоотношения в рамках данной международной организации. При этом необходимо отметить, что это характерно для всех юридических норм. Поскольку любая система юридических норм, какой бы совершенной, разработанной и продуманной она ни была, если она реально не влияет на правоотношения, по сути, является мертвой и не имеет права на су-

⁸ Зимненко Б. Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. Общая часть : курс лекций. М., 2010. С. 32.

⁹ Марочкин С. Ю. Сфера реализации и эффективность норм международного права // Международное и внутригосударственное право : проблемы сравнительного правоведения. Свердловск, 1984. С. 40.

¹⁰ См.: Binder C., Hofbauer J. A. The Perception of the EU Legal Order in International Law: An In- and Outside View // Bungenberg M., Krajewski M., Tams C., Terhechte J., Ziegler A. (eds) European Yearbook of International Economic Law 2017. Springer, 2017. P. 139–203.

ществование. Поэтому «реализацией права достигается тот результат, к которому пытаются прийти создатели правовой нормы и который, по их мнению, должен привести к установленной этой нормой определенной цели»¹¹.

Анализируя процесс имплементации права ЕС и меры, принимаемые государствами-членами с целью реализации его норм в своих национальных правовых системах, можно утверждать, что под «национально-правовой имплементацией права ЕС» следует понимать комплекс правовых средств и мероприятий, обеспечивающих реализацию норм права Европейского союза во внутреннем праве государств-членов. При этом эффективность норм права ЕС находится в прямой зависимости от того, насколько всесторонне государства – члены ЕС обеспечивают их имплементацию и выполнение на национальном уровне, что в свою очередь требует от государств – членов ЕС принятия комплекса правотворческих и правоприменительных средств (которые выражаются в вышеупомянутых актах) с целью реализации норм права ЕС в своих национальных правовых системах. Необходимо также постоянное совершенствование механизма имплементации, что стимулирует повышение эффективности данного процесса. Таким образом, национально-правовая имплементация выступает в качестве составной части механизма имплементации права ЕС и обеспечивает эффективность норм права ЕС в национальном праве государств-членов, иными словами, достижение предусмотренного нормой социально полезного регулятивного воздействия на определенные общественные отношения при минимальных негативных последствиях¹².

Однако в отличие от международного права, которое не всегда может прямо регулировать внутригосударственные отношения, а потому для реализации его принципов и норм необходима их имплементация во внутригосударственную правовую сферу¹³, право ЕС, благодаря принципу его прямого действия и верховенства, надлежащим образом регулирует соответствующие отношения, что, в свою очередь, придает некоторую специфику самому механизму имплементации права ЕС по сравнению с аналогичными механизмами в международном праве. Данный правовой механизм ЕС достаточно прост благодаря унификации его элементов на национальном уровне, что выражается в фиксации соответствующих положений в конституции или соответствующем законодательном акте. При этом таким изменениям подвергаются и технико-юридические приемы имплементации норм права ЕС во внутригосударственное право, в частности полномочия по имплементации норм переносятся на уровень государственных правоприменительных органов. Это связано с тем, что Европейский союз не имеет собственной системы «местных» правоприменительных органов.

¹¹ Философские проблемы права / ред. кол. Д. А. Керимов [и др.]. М., 1972. С. 387.

¹² См.: Черниченко С. В. Международное право: современные теоретические проблемы. М., 1993. С. 55.

¹³ См.: Мингазов Л. Х. Эффективность норм международного права. Казань, 1990. С. 189.

менительных органов, поэтому нормативно-правовые предписания выполняются соответствующими органами государств-членов¹⁴. Речь идет о внутригосударственном национально-правовом механизме имплементации права ЕС, при котором исполнение норм права ЕС, прежде всего, возлагается на национальные институты, которые будут обеспечивать имплементацию данных норм в своем национальном праве. Таким образом, процедура имплементации норм права ЕС в национальном праве государств-членов является особой и специфической по сравнению с другими международными организациями, прежде всего благодаря интеграционному характеру права Европейского союза. Решающую роль в понимании механизма имплементации права ЕС в национальном праве государств-членов играет принцип прямого действия права ЕС, благодаря которому нормы права ЕС не требуют имплементационных актов, а действуют напрямую в национальном праве государств-членов.

В целом можно утверждать, что право Европейского союза представляет собой систему норм, которые связывают каждое государство и которые благодаря правовому механизму были трансформированы в национальные правовые системы данных стран¹⁵. Очевидно, что для того чтобы Европейский союз эффективно функционировал и развивался, право Европейского союза должно быть принято в равной степени во всех государствах-членах, что исключит неравномерное влияние норм права ЕС во внутреннем праве его государств-членов. При этом некоторые ученые подчеркивают важную роль права ЕС как инструмента интеграции государств на европейском континенте, отводя ему особое место в международном правопорядке, поскольку именно оно играет решающую роль в интеграционном процессе¹⁶.

Следует заметить, что механизм имплементации права ЕС в национальном праве государств-членов не является однородным и одинаковым. Тем не менее согласно ст. 291 Договора о функционировании Европейского союза, государства-члены принимают все меры в области внутреннего права, необходимые для претворения в жизнь юридически обязательных актов Союза¹⁷.

Таким образом, государства-члены обязаны осуществлять соответствующие юридические меры с целью имплементации положений правовых актов ЕС в своих национальных правопорядках. При этом данные действия всегда будут направлены на обеспечение эффективного действия норм права ЕС в их национальном праве.

¹⁴ См.: *Моисеев А. А.* Надгосударственность в современном международном праве. М., 2007. С. 150.

¹⁵ См.: *Craig P., De Burca G.* EU Law – Text, Cases and Materials. Oxford, 1998. P. 164.

¹⁶ См., например: *Prechal S., Van Roermund B.* The Coherence of EU Law: The Search for Unity in Divergent Concepts. Oxford, 2007.

¹⁷ Договор о функционировании Европейского союза. URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu> (дата обращения: 01.06.2020).

Анализируя особенности процесса имплементации норм права ЕС в национальном праве, а также исследуя способы и средства, которые используются государствами-членами с целью обеспечения эффективного действия данных норм, можно сделать вывод, что благодаря механизму имплементации права ЕС как совокупности правовых и институциональных средств, которые используются в рамках Европейского союза с целью реализации норм права ЕС в национальное право государств-членов, обеспечивается их эффективное действие и исполнение. Данный механизм имеет определенную специфику и содержит совокупность способов и средств, благодаря которым устраняются недостатки, имеющие место при осуществлении традиционной международно-правовой имплементации. Прежде всего, сюда можно отнести потенциально долгую процедуру имплементации норм международных договоров, большие финансовые затраты, возможность непринятия международных договоров при их ратификации в национальных парламентах.

Воронежский государственный университет

Галушко Д. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и евразийского права

E-mail: galushkodv@gmail.com

Voronezh State University

Galushko D. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the International and Eurasian Law Department

E-mail: galushkodv@gmail.com