



*Дешко Людмила Николаевна,
доцент кафедры конституционного и международного права
Донецкого национального университета,
кандидат юридических наук (г. Донецк)*

СТАНОВЛЕНИЕ ПРИНЦИПА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВАХ И ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

В период, когда Украина определила вступление в Европейский Союз (далее – ЕС) как стратегический курс, особую актуальность приобретают исследования тенденций и последствий государственно-правового развития европейских стран в условиях интеграции. Существует насущная необходимость в проверке и обобщении опыта функционирования государств-членов в ЕС как надгосударственной организации для оценки перспектив и последствий вступления Украины в ЕС. Сегодня компетенция Европейского Союза распространяется на все сферы внутренней политики, а потому у Союза есть необходимые правовые основания для сотрудничества с государствами по реализации всего комплекса внутренних функций государства. На сегодняшний день предметом дискуссии и политиков, и ученых является определение степени и формы участия Союза в реализации соответствующей внутренней функции государства на каждом этапе интеграционного процесса. В этой связи особый интерес представляет проблема реализации такой внутренней функции государства, как защита прав и свобод человека и гражданина, в частности, сохраняют ли государства-участники ЕС ведущую роль в вопросе реализации функции охраны прав человека [1, с. 3]. Ответ на этот вопрос, безусловно, требует анализа становления принципа защиты прав человека в Европейских сообществах и Европейском Союзе [2, с. 98].

Целью данной статьи является выявление этапов становления принципа защиты прав человека в Европейских сообществах и Европейском Союзе, дополнительное обоснование субсидиарного характера деятельности Европейского Союза при осуществлении внутренней функции государства по защите прав человека и основных свобод.

Хотя первоначально сфера защиты прав человека рассматривалась как полностью несвой-

ственная для правового порядка, неизменно основанного на экономических принципах, впоследствии это положение претерпело определенные изменения, что объясняется углублением политического и экономического взаимодействия европейских стран.

Так, Парижский договор 1951 г. об учреждении Европейского объединения угля и стали и Римские договоры 1957 г. об учреждении ЕЭС и Евроатома – первичные учредительные договоры Европейских сообществ, не содержали каких-либо положений о создании специальной системы защиты прав человека в рисках Европейских сообществ. Влиянием господствовавших тогда функционалистских подходов к механизмам и принципам правового регулирования экономической интеграции, исключавших какую-либо возможность вмешательства в решение политических проблем государств-членов, определялась и позиция Суда Европейских сообществ (далее – Суд). Основываясь на положениях позитивного права, т.е. на нормах учредительных договоров Европейских сообществ, Суд исключал возможность признания основных прав и свобод человека в качестве действующей правовой нормы права Сообщества [3, с. 677], свидетельством чего являются решения, вынесенные им в делах «Geitling», «Stork», «Sgarlata». Так, в решении по делу «Geitling» Суд ЕС отказался принять во внимание доводы о том, что акты Верховного органа ЕОУС должны были уважать положения Конституции ФРГ [4].

И все же право ЕС, как объединяющая регулятивная система, не могло оставаться в стороне от магистрального направления развития национального права государств-членов, отражающего эволюцию сложившегося там правового сознания и основных характеристик гражданского общества. Интеграция, не учитывающая значения, придаваемого национальными конституциями,

парламентами и правоприменительными органами правам человека, могла оказаться ущербной, – отмечает М. Энтин. Компетенция ЕС начала расширяться. Объем законодательной деятельности возрастает. Интересы личности перед лицом машины, в которую превращается ЕС, должны быть ограждены в такой же степени, как и все во взаимоотношениях с национальным государством и армией чиновничества. Иначе легитимность права ЕС окажется под сомнением. Будет все сложнее и сложнее доказывать верховенство, преимущественную силу и прямое действие права ЕС, настаивать на том, что в случае коллизии с национальными конституциями все равно должна применяться норма права ЕС, даже если она и не подвергается контролю с точки зрения соответствия требованиям защиты и обеспечения прав человека [5, с. 330-331].

Уже к концу 60-х гг. XX в. позиция Суда ЕС по вопросу признания основных прав и свобод человека в качестве действующей правовой нормы права Сообществ претерпела эволюцию: начинается постепенное признание права сторон ссылаться на основные права человека в своих исках или жалобах как на основание для выдвижения правовых требований. Так, в решении по делу «Stauder v. City of Ulm» (1969 г.) Суд при рассмотрении вопроса о нарушении системой социального обеспечения права на частную жизнь впервые провозгласил, что будет защищать «основные права человека, как они вытекают из общих принципов права Сообщества», а также указал, что отменит любое решение или акт органов ЕС, если они противоречат фундаментальным правам человека [6]. В последующем защита прав человека благодаря решениям Суда ЕС становится общим принципом права ЕС, которому должно соответствовать все вторичное законодательство и действия органов и институтов ЕС.

Вместе с тем, на то время в учредительных договорах Сообществ не было норм, обязывающих государства-члены и институты Сообществ принимать во внимание права и основные свободы в процессе правового регулирования экономической интеграции. Это вызвало необходимость обращения Судом Европейских сообществ к международно-правовым документам, в которых закреплялись права и свободы личности: Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Совета Европы, Международному биллю о правах человека. При этом, следует отметить, что Европейские сообщества не участвовали в этих документах, а следовательно, не несли обязанности уважать содержащиеся в них международно-правовые обязательства, т.к. эти международные

документы не имели для них обязательной силы.

Это обусловило необходимость поиска Судом Европейских сообществ такой правовой конструкции, которая бы оправдывала его обращение к указанным источникам. В целом ряде дел он обосновал свое право ссылаться на права человека и основные свободы, используя для этого два метода:

1) отсылка к конституционным традициям, общим для всех государств-членов Европейских сообществ.

В деле «Nold v. Commission» (1974) Суд Европейских сообществ указал, что основные права составляют неотъемлемую часть общих принципов права, соблюдение которых он гарантирует, а также подчеркнул, что для обеспечения защиты этих основных прав Суд должен опираться на конституционные традиции, общие для всех государств-членов Европейских сообществ [7]. Таким образом, он признал, что не может поддерживать меры, принятые Комиссией, которые являются несовместимыми с основными правами, признаваемыми и защищаемыми конституциями государств-членов Сообществ. Логика Суда Европейских сообществ в данном случае вполне безупречна, – отмечает З. Алиев [3, с. 679], поскольку в тот период Суд исходил из того, что правопорядок Сообществ не может быть в принципе несовместимым с конституционным порядком государств-членов.

Вместе с тем, в немалой степени более широкому применению Судом принципа защиты прав человека содействовало возникшее в 1970-е годы между ним и Федеральным конституционным судом ФРГ противостояние, – обращает внимание М. Энтин [5, с. 32]. Обусловлено это было тем, что право ЕС не содержало каких-либо собственных, особых стандартов прав человека. Оно защищало стандарты, которые стали европейскими вследствие того, что являются общими для конституционных традиций государств-членов, или, по крайней мере, воспринимаются правовыми системами государств-членов. Общеввропейский стандарт в области основных прав частично отличается от национального стандарта и является более низким относительно него. Это стало основанием для разработки правоприменительной практики Конституционного Суда ФРГ, которая называется «Solange Rechtsprechung» (судопроизводство ориентируется на национальный каталог основных прав до тех пор, пока не будут созданы соответствующие нормы ЕС).

Так, в решении по делу «Solange I» (1974) правовая позиция Федерального конституционного суда ФРГ сводилась к тому, что «...собственный правопорядок, созданный благодаря образованию

Европейского Сообщества, базируется на основных положениях национальных конституций, которыми и узаконены границы действия правопорядка ЕС. ...Праву ЕС может быть предоставлен приоритет перед национальным конституционным правом, если по содержанию закона об одобрении договора о ЕС отсутствуют сомнения в его соответствии конституции». То есть позиция Федерального конституционного суда ФРГ выводит правопорядок ЕС не из договора о ЕС, а из «основных положений национальной конституции». Кроме того, приоритет лишь может быть предоставлен по усмотрению немецкого суда, а не международного, – подчеркивает А. Клемин [8]. К тому же этим решением Федеральный конституционный суд ФРГ оговорил за собой право считать то или иное предписание ЕС «неприемлемым», а контроль за ним правомерным: «до тех пор, пока (solange) интеграционный процесс Сообщества не развился настолько, чтобы право ЕС содержало сформулированный парламентом каталог основных прав, который был бы адекватным каталогу основных прав конституции, а представление суда ФРГ в Федеральный Конституционный суд в порядке контроля за соответствием норм права ЕС конституционному праву страны допустимо и одобряется, если суд считает предписание права Европейского Сообщества неприемлемым, поскольку оно коллидирует с основными правами Основного закона». Также в этом решении Федеральный суд ФРГ отметил, что «статья 24 Основного закона не уполномочивает на, собственно, передачу высших государственных полномочий, а лишь открывает национальный правопорядок таким образом, чтобы сохранялось исключительное верховенство ФРГ и оставалось пространство для непосредственного действия и применения права из других источников во внутригосударственной сфере» [9].

С развитием интеграции точка зрения Федерального конституционного суда ФРГ претерпела эволюцию, свидетельством которой являются решения по делам «Vielleicht – Beschluss» (1979) и Solange II (1986). Так, в решении «Vielleicht – Beschluss» (1979 г.) в отличие от решения в деле Solange I «сенат оставил открытым вопрос, могут ли и в какой степени, учитывая политические и правовые изменения, произошедшие за истекшее время в сфере ЕС, принципы решения от 29 мая 1974 г. и далее претендовать на неограниченное действие для будущих норм производного права», а также указал, что он готов, в случае возможности, отказаться от оговорки в отношении секундарного права, но, вместе с тем, вновь подчеркнул свою прерогативу на контроль за нормами первичного права ЕС, которая дости-

гается через германский согласительный закон (Zustimmungsgesetz). В решении Solange II от 22 октября 1986 г. Федеральный конституционный суд ФРГ указывает: «поскольку (solange) Европейские Сообщества, а именно европейский суд гарантирует непоколебимость главного содержания основных прав, то Конституционный суд ФРГ больше не будет осуществлять свою юрисдикцию над применением производного права ЕС», которое «больше не проверяется на масштаб основных конституционных прав». Кроме того, Федеральный конституционный суд ФРГ, ссылаясь на конституционный принцип: «никто не может быть изъят из ведения своего законного судьи», закрепленный в ст. 101(1) Основного закона, признал Суд ЕС «законным судьей» в области защиты прав человека» [10].

2) ссылка на международные договоры, которые являются обязательными для всех государств-членов Сообществ.

В деле «Nold v. Commission» (1974) Суд Европейских сообществ указал, что «точно так же, как и конституционная традиция, международные соглашения о защите прав человека, в которых государства-члены участвуют или которые они подписали, могут обеспечивать руководящие принципы, которым необходимо следовать в рамках права Сообщества». Действительно, поскольку такие нормы международных договоров являются для указанных государств обязательными в силу внутреннего права – Суд Европейских сообществ имеет право ссылаться на их положения при рассмотрении споров граждан с государствами-членами.

В последующем этот метод обоснования Судом своего права ссылаться на права человека и основные свободы был использован в деле «Rutili» (1975): «...даже если различные права, на которые ссылается истец, содержались в нормах вторичного права Сообщества, Суд Европейских сообществ, тем не менее, оценивает эти нормы как специфические проявления более общих норм - основных принципов права Сообщества, которые могут быть выведены путем толкования других международно-правовых актов» [11]. Кроме того, сославшись на ряд норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., участниками которой являются все государства-члены Сообщества, Суд отметил связь между основными нормами права Сообщества и правом Конвенции.

Практика Суда способствовала закреплению принципа защиты прав человека в «мягком» праве ЕС и первичном законодательстве. Так, начиная с 1977 г., совместными усилиями институтов ЕС был принят ряд международных актов,

в которых провозглашались отдельные права и свободы личности, объявлялись неприемлемыми различные виды дискриминации и иные, несовместимые с правами человека действия. В частности, в 1977 и 1986 гг. были приняты совместные декларации Европейского парламента, Совета и Комиссии. В преамбуле Единого европейского акта 1986 г. было сделано указание на решимость государств-членов совместными усилиями развивать демократию, опирающуюся на основные права, признанные конституциями и законами государств-членов, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и Европейской социальной хартией. В 1989 г. с Декларацией основных прав и свобод, в которой закреплялся перечень гражданско-политических и социально-экономических прав, а также гарантии прав и важнейшие принципы демократии и правового положения личности, выступил Европейский парламент. В этом же году страны ЕС приняли Хартию Сообщества об основных социальных правах трудящихся, в которой закреплялось право на занятость и вознаграждение, на груд, на улучшение условий жизни и труда, социальную защиту и др. Оба документа имели большое политическое значение. В дальнейшем они были использованы в качестве авторитетных источников при составлении Хартии основных прав ЕС, - подчеркивает М. Энтин [5, с. 333].

В 1992 г. был учрежден Европейский Союз. В ст. 6 Маастрихтского договора было включено положение о том, что Союз основан на принципе уважения прав человека и основных свобод. Амстердамский Договор 1997 г. добавил ст. 6 к Договору о ЕС, которая однозначно устанавливает, что ЕС основывается на принципах свободы, демократии, равенства, уважения прав человека и фундаментальных свобод, верховенстве права. Амстердамский Договор определил уважение прав человека как обязательное условие вступления в ЕС. Кроме того, возможно приостановление членства государств-членов ЕС, которые систематически нарушают это требование. Заключительный Акт Амстердамского договора содержит Декларацию о физически неполноценных лицах, демонстрируя готовность институтов ЕС при разработке мер по сближению законодательства государств-членов принимать во внимание особые потребности этой категории населения. Положения, содержащие указание на соблюдение ЕС прав человека, были включены в ст. 2 Договора о Европейском Союзе 2007 г.

В 2000 году была принята Хартия основных прав ЕС, что явилось крупным шагом на пути дальнейшего нормативного признания значимости проблемы защиты прав человека в ЕС. Следующий шаг в юридической истории нормативно-правового развития защиты прав человека в ЕС был сделан в 2004 г., когда текст Хартии основных прав ЕС был включен в качестве второй части в договор о Конституции для Европы. Неудача с принятием этого договора отложила вопрос о придании обязательного характера Хартии до лучших времен, - отмечает З. Алиев. В Лиссабонском договоре этот вопрос был решен, поэтому после вступления в силу в 2009 г. этого Договора положения Хартии ЕС, согласно ст. 6 Договора о ЕС, приобрели такую же юридическую силу, как и учредительные договоры ЕС, а следовательно, они стали обязательными для государств-членов Союза. В январе 2008 г. Суд Европейских сообществ в одном из своих решений сослался на целый ряд статей Хартии, которые подчеркивают необходимость обеспечения справедливого баланса между различными основными правами, защищаемыми в коммунитарном правовом порядке [3, с. 675-676].

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать такие выводы.

1. Дополнительно обоснован субсидиарный характер деятельности Европейского Союза при осуществлении внутренней функции государства по защите прав человека и основных свобод.

2. Выявлены этапы становления принципа защиты прав человека в Европейских сообществах и Европейском Союзе:

1) 1951 - 1969 гг.: рассмотрение сферы защиты прав человека как полностью не свойственной для правового порядка ЕС;

2) 1969 г. - 1986 гг.: разработка и применение процедуры «оценочного сравнения правовых систем», основанной на конституционных традициях, содержащихся в конституционных актах государств-участниц ЕС, с целью защиты прав человека;

3) 1986 - 1992 гг.: закрепление в первичном законодательстве ЕС норм, обязывающих государства-членов и институты ЕС соблюдать основные права, признанные конституциями и законами государств-членов, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и Европейской социальной хартией;

4) 1992 г. - настоящее время: принцип уважения фундаментальных прав человека – основной принцип права ЕС.

Использованная литература

1. Сало В.И. Внутренние функции государства в условиях членства в Европейском Союзе: Автореф...дис. канд. юрид. наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, Харьков, 2008. - 20 с.
2. Право Європейського союзу: Навчальний посібник / Під.ред. Р.А. Петрова. 3-тє вид. - К.: Істина, 2010. - 376 с.
3. Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учебник / Под ред. Р.М. Валеева. – М.: Статут, 2011. - 830 с.
4. Geitling selling agency for Ruhr coal et al. v. High Authority (1957), Case 2/56, ECR3.
5. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин. - 3-е изд., пересмотр. и доп. - М.: Норма: ИНФА-М, 2011. - 960 с.
6. Stauder v.. City of Ulm (1969), Case 29/69, ECR 419.
7. Nold KG v. Commission (1974), Case 4/73, ECR 491.
8. Клёмин А.В. О соотношении национального и европейского права [Электронный ресурс]: Евразийский юридический журнал. – 2010. - №2. – Режим доступа: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=55:2010-10-15-06-23-10&catid=1:eurasianintegration&Itemid=1
9. Solange I (1974), Bverf GE 37, 271.
10. Solange II (1986), BVerfGE 73, 339.
11. Roland Rutli c. Ministre de l'intérieur» (1975), Case №36/75, Rec. p. 1219.



Осы мақала еуропалық қауымдардағы мен Еуропа одағындағы адам құқықтарын қорғау принципін тарихы саттарын айқындап алу және адам негізі құқықтары мен еркіндіктерін қорғау бойынша мемлекет ішкі функциясы жүзеге асыру жөнінде Еуропа Одағы қызметінің біріккен түрі қосымша дәмдеуге арналады.

Статья посвящена дополнительному обоснованию субсидиарного характера деятельности Европейского Союза при осуществлении внутренней функции государства по защите прав человека и основных свобод, а также выявлению этапов становления принципа защиты прав человека в Европейских сообществах и Европейском Союзе.

The goal of the article - to prove the subsidiary nature of the European Union in the implementation of domestic functions of the state for protect human rights and fundamental freedoms, identify the stages in the developing of the principle of protection of human rights in the European Communities and the European Union.

Түйін сөздер: Еуропалық одағы, адамның құқығын қорғау.

Ключевые слова: Европейский союз, защита прав человека.

Keywords: The European union, protection of human rights.