

Научная статья

УДК 341.171

DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.251.277

Принцип автономности права Евросоюза, его внешнее измерение и роль в процессе конституционализации ЕС



Алексей Станиславович Исполинов

Юридическая фирма «Лекс-инвест», Россия, 119136, Москва, 2-й Сетуньский проезд, 13/2, Москва, Россия, ispolinov@inbox.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9717-7176>



Аннотация

Вызывающий жаркие дебаты принцип автономности права Европейского союза (ЕС) играет решающую роль в процессе трансформации Союза в своего рода квази-федерацию в развитии, в которой процесс секторальной передачи суверенитета стран-членов на уровень этой квази-федерации обеспечивает Суд ЕС. Практика применения данным Судом внешнего измерения принципа автономности, т.е. артикулированного отличия права Евросоюза от международного права, показывает: Суд намерен самостоятельно определять порядок действия и применения норм международного права в правовом порядке Евросоюза, а также ставить под свой контроль соответствие праву ЕС международных договоров стран-членов как субъектов этой квази-федерации, так и Союза в целом. Близость применяемой при этом Судом аргументации с доводами, использованными рядом конституционных судов государств Европы при решении ими вопросов взаимодействия национального и международного права, дает основания предположить, что Суд Союза в указанных вопросах выступает как конституционный суд создаваемой квази-федерации, защищая и обеспечивая постепенное секторальное перетекание суверенитета стран-членов ЕС на уровень Евросоюза. Однако ни в коем случае речь не идет о правовой автаркии ЕС или о возведении его Судом непреодолимой стены между правом Союза и международным правом. Это лишь означает, что Суду Евросоюза надлежит в каждом случае определять, насколько то или иное международное соглашение ЕС или стран-членов способно нанести ущерб автономному характеру права Союза. С этой точки зрения автор делает вывод, что раздающиеся упреки в адрес указанного Суда, что он своими решениями будто бы способствует дальнейшей фрагментации международного права, не имеют оснований, так как для данного Суда право Евросоюза является правом создаваемой квази-федерации, а не частью международного права.



Ключевые слова

автономность, право ЕС, Суд ЕС, конституционализация, фрагментация, международные договоры, Kadi-1, Заключение № 2/13.

Благодарности: автор выражает благодарность Софье Пименовой за поиски материалов и проверку источников, а также Ольге Кадышевой за комментарии к проекту статьи.

Для цитирования: Исполинов А.С. Принцип автономности права Евросоюза, его внешнее измерение и роль в процессе конституционализации ЕС // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 5. С. 251–277. DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.251.277

Research article

Autonomy of the European Union Law: External Dimension and Role in Process of the EU Constitutionalization



Alexei S. Ispolinov

Leks-invest, 13/2 Setun Drive, Moscow, 119136, Russia, ispolinov@inbox.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2515-1011>



Abstract

The principle of autonomy of the European Union law which sparked intensive debates after Kadi-1 judgment of the European Court of Justice and its Opinion No 2/13, is widely recognized as one of the key general principles of the Union law. The article suggests that the principle of autonomy plays a crucial role in the ongoing transformation of the European Union into a sort of quasi-federation in dynamics where the Court of Justice aims to arrange a sectoral transfer of sovereign powers from the EU member-states states on the level of that quasi-federation. The results of the practical application by the Court of Justice of the EU of “external dimension” of the principal of autonomy (articulating that EU law is not a part of international law) reveals intentions of the Court of Justice independently and according to its own rules decide the issues of validity and applicability of the norms of international law in the legal order of the European Union. The same must be said about the control from the side of the EU Court of Justice of international treaties concluded by the EU member-states as subjects of such quasi-federation and by the Union itself. A remarkable similarity between arguments used by the Court of Justice of the EU in such issues and reasoning of national constitutional courts of some European countries provides feasible grounds for an assumption to consider the EU Court of Justice as a sort of constitutional court of emerging quasi-federation which protect and secure a gradual sectoral transfer of sovereignty from the EU member states on the Union level. But it should not be taken as a legal autarchy from the side of the EU or a construction of insurmountable wall between EU law and international law. It is better to be views as a right of the Court of Justice of the EU to determine how international legal obligation of the EU or its member- states may affect autonomy of the EU legal order. From this point of view any accusations addressed to the Court of Justice of the EU in adding further fragmentation of international law look as missing a point because the Court of Justice takes European Union law as law of emerging quasi-federation, not as international law.



Keywords

autonomy, EU law, Court of Justice of the EU, constitutionalisation, fragmentation, international treaties, Kadi-1 judgment, Opinion 2/13.

Acknowledgments: The author is particularly grateful to Sofya Pimenova for research assistance and tracking down sources as well as to Olga Kadysheva for comments on an earlier draft.

For citation: Ispolinov A.S. (2022) Autonomy of European Union Law: External Dimension and Role in Process of the EU Constitutionalization. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 15, no. 5, pp. 251–277 (in Russ.) DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.251.277

Введение

Вынесенное в 2008 г. и вызвавшее доктринальные дискуссии решение Суда Евросоюза по делу *Kadi-I*¹ оказалось первым шагом в формировании указанным Судом нового подхода к вопросам взаимодействия права ЕС и международного права. В основе этого подхода лежат принцип автономности права Союза и приоритет его права над международными обязательствами как самого Союза, так и его государств-членов. В этом решении данный Суд аннулировал принятые во исполнение резолюций Совета Безопасности ООН решения Комиссии и Совета ЕС о включении Я. Кади в санкционный список. При этом Суд, сославшись на автономный характер правопорядка Евросоюза, отказался принимать во внимание ст. 103 Устава ООН о приоритете обязательств государств по Уставу ООН перед их обязательствами по другим международным договорам.

В дальнейшем этот подход получил развитие в Заключении Суда ЕС № 2/13², в котором Суд признал проект соглашения о присоединении ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950; далее — Конвенция о правах человека) не соответствующим праву Евросоюза, в том числе и потому, что он угрожает автономному характеру правопорядка ЕС. Принятое в 2018 г. решение Суда ЕС по делу *Achmea*³ также не стало сюрпризом для специалистов по праву ЕС [Eckes С., 2019: 80], оказавшись продолжением уже начатой линии на подчеркнутое артикулирование автономности права ЕС. На этот раз подход указанного Суда был применен в конфликте с инвестиционными арбитражами для решения вопроса, кто и

¹ ECJ. Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Kadi-I. [2008] ECR I-0635. §305–306.

² CJEU Opinion 2/13 on the draft agreement providing for the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 18.12.2014.

³ CJEU, Case C-284/16, Slovak Republic v. Achmea BV, ECR. [2018]158.

на основе каких норм (права Союза или международного права) будет рассматривать инвестиционные споры между инвесторами из одной страны-члена ЕС с государством, которое также является членом Союза.

При этом становится очевидным, что причиной разгоревшихся дебатов вокруг автономного характера права ЕС лежит не столько его применение упомянутым Судом, сколько различные доктринальные представления об автономности права ЕС, берущие начало в двух концепциях конституционализма — международной и европейской. В статье предполагается показать генезис этих концепций, их различные подходы к автономности, а также особенности применения Судом ЕС принципа автономности к различным международным договорам как с участием стран-членов Союза, так и самого ЕС. Для указанного Суда принцип автономности правопорядка Союза является одним из основных принципов права ЕС, внесшим решающий вклад в процесс конституционализации Евросоюза.

Специфика его применения указанным Судом к нормам международного права, а также сходство использованной при этом аргументации с подходом конституционных судов стран Европы к международному праву дают основания предположить, что Суд действует в этом отношении как конституционный суд, для которого Европейский союз является «квази-федерацией в развитии», в которой происходит секторальное перетекание суверенитета государств-членов к Союзу. С этой точки зрения упреки в адрес Суда в том, что он своими решениями способствует дальнейшей фрагментации международного права, не имеют оснований, так как для Суда ЕС право ЕС является правом создаваемой квази-федерации, а не частью международного права.

1. Две концепции конституционализма и автономности права ЕС

Проблематике автономного характера права Союза, а также эволюции подхода Суда ЕС к действию норм международного права в правопорядке ЕС посвящены многочисленные публикации иностранных специалистов, оценки которых варьируются в зависимости от избранного ими ракурса исследования. Для специалистов по международному праву право Европейского союза остается пусть особым и самостоятельным правопорядком (*self-contained regime*), но все же существующим в рамках международного права как «подсистема международного права» в силу того, что ЕС создан на основе международных договоров [Simma B., Pulkowski D., 2000: 402]; как заметил один из сторонников такого подхода, «правопорядок ЕС все еще остается под влиянием духа международного права» [De Witte B., 1994: 299]. С этой точки зрения право ЕС выглядит примером набора норм международного права и частью международного права в целом, в которой процессы

нормотворчества и принуждения вышли на новый уровень [Ziegler K., 2001: 273], а право ЕС получило название «европейской системы международного публичного права» [de Witte B., 2008: 39]. Этой же позиции придерживается и Комиссия международного права (далее — КМП), чей широко известный доклад о фрагментации международного права был во многом вызван необходимостью выразить собственный подход к особенностям права ЕС, сформулированным в решениях Суда ЕС⁴.

Исходя из этих доктринальных установок, исследователи международного права подвергли резкой критике указанное выше решение Суда ЕС по делу *Kadi-1*, обвиняя Суд в подрыве целостности международного права [Tomuschat C., 2009: 657]. Не меньшую критику юристов-международников вызвало Заключение Суда ЕС №2/13, общий настрой комментаторов к которому характеризуют как «комбинацию шока, неверия и протеста» [Scheinin M., 2014].

С точки зрения специалистов по праву ЕС правопорядок Евросоюза — система, существующая принципиально отдельно (автономно) как от национального, так и от международного права. Эта группа авторов приветствует упомянутое решение Суда, считая, что тем самым Суд отстоял автономность правопорядка ЕС [Lavranos N., 2010: 274], и старается объяснить причины принятия Заключения № 2/13 [Halberstam D., 2015: 105].

Ситуация еще больше запутывается, если принимать во внимание, что что русский перевод доклада КМП о фрагментации международного права также использует термин «автономный режим» в качестве не совсем корректного перевода термина «self-contained regime»⁵. КМП относит к таким режимам не только право ЕС, но и, например, право ВТО или инвестиционное право, но при этом (в отличие от Суда ЕС) вкладывает в этот термин совершенно другое содержание [Лифшиц И.М., 2020: 129–144]. Если КМП под термином «автономный» понимает пусть и особенную, но все же часть общего целого, будь то государство или международное право в целом, то для Суда ЕС автономность означает полную обособленность и независимость права ЕС от национального и международного права. При этом в доктрине права международных организаций уже сложилось мнение, что понимаемая именно в этом смысле автономность присуща не только ЕС, но и всем международным организациям (по мнению ряда авторов, «автономные организации стали фактом международной жизни», однако уровень такой автономности отличается от организации к организации [Collins R., White N.,

⁴ Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права. Доклад исследовательской группы Комиссии международного права. A/CN.4/L.682 13 April 2006.

⁵ Английская версия Доклада КМП о фрагментации международного права использует термин «self-contained regime», а не “autonomous”. На наш взгляд, наиболее близок по смыслу перевод «самостоятельный» или «самодостаточный».

2011: 7–8, 17]. Из вышеизложенного видно, что юристы-международники и специалисты по праву ЕС придерживаются различных концепций автономности, противостоящих друг другу.

В более широком плане две полярные точки зрения являются отражением конкуренции концепций конституционализма — международно-правового и европейского [D'Aspremont J., Dopagne F., 2008: 941]. Обе концепции объединяет то, что они отходят от одного из классических условий любой конституции, а именно — неразрывной связи конституции с государственностью и населением [de Wet E., 2006: 52]. Сторонники международно-правового конституционализма делают акцент на системном единстве международного права, обладающего согласованным набором неотъемлемых основных принципов и некоей иерархичностью, т.е. наличием правил высшего порядка, к которым относятся в первую очередь императивные нормы международного права (*jus cogens*). В этом международном правопорядке особая роль отводится Уставу ООН, который имеет конституционный характер, так как он отражает ценности международного сообщества и в силу ст. 103 Устава, говорящей о приоритете обязательств членов ООН по Уставу перед их обязательствами по другим международным договорам [Fassbender B., 1998: 590].

Кроме этого, цементирующая роль в этом правопорядке отводится обязательствам *erga omnes* — обязательствам государств перед всем международным сообществом. В свою очередь императивные нормы международного права имеют системообразующий эффект, а нормы всех возможных подсистем международного права, будь то право ВТО, нормы о защите прав человека или право ЕС, должны соответствовать Уставу ООН и не противоречить императивным нормам. Иными словами, международно-правовой конституционализм исходит из того, что действительность норм права ЕС должна оцениваться на предмет их соответствия вышестоящим нормам международного права. Такой ход рассуждений в итоге ставит под вопрос существование автономности правопорядка ЕС в том виде, в котором она сформулирована Судом ЕС [D'Aspremont J., Dopagne F., 2008: 951].

В свою очередь, появившийся исторически первым европейский конституционализм основан на широко известном тезисе: в Евросоюзе создан автономный правопорядок, отличный как от национального, так и от международного права. Термин «конституционализация», впервые использованный Э. Стейном в его ставшей эпохальной статье о Суде ЕС [Stein E., 1981: 1–27], был им применен к серии решений Суда, начиная с решений по делам *Van Gend en Loos*⁶ и *Costa/Enel*⁷, в которых были заложены доктринальные основы

⁶ ECJ, Case 26/62 *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*) [1963] ECR 1.

⁷ ECJ, Case 6/64 (*Costa v. E.N.E.L*) [1964] ECR 585.

нынешнего правопорядка ЕС и провозглашены принцип его автономности от национального и международного права и принцип его приоритета перед нормами как национального, так и международного права. В результате этих решений ЕС трансформировался из традиционной международной организации, действующей на основе норм международного права, в особое (*sui generis*) образование, которое имеет конституционные принципы и регулируется договором, носящим характер конституции (в решении по делу *Les Verts* Суд заявил о Договоре о ЕС как о «конституционной хартии Сообщества»⁸).

Европейский конституционализм полностью исключает подчиненность права ЕС международному правопорядку и Уставу ООН и не признает роли императивных норм международного права. Суд ЕС в деле *Kadi-1* предпочел не касаться существования и действия императивных норм международного права в правопорядке ЕС, осознавая, что любое признание с его стороны не только роли норм *jus cogens* в праве ЕС, но даже их существования фундаментальным образом изменит отношение к автономности права ЕС.

За различными подходами к конституционализму ЕС и автономности права ЕС скрывается серьезная практическая проблема нормативного характера — при конфликте норм международного права и права ЕС международно-правовой подход к праву Союза приводит к совершенно иному результату, чем подход, в основе которого лежит принципы автономности ЕС [Moreno-Lax V., Gragl P., 2016: 458].

2. Автономный характер права ЕС и его «внешнее» измерение

Являясь одним из основных принципов, если не принципом принципов [Fanou M., 2020: 106] права ЕС и частью ключевых основ правопорядка ЕС [Molnár T., 2016: 343–435], принцип автономности права ЕС тем не менее создает значительные трудности с его значением и последствиями [Koutrakos P., 2019: 64]. При многочисленных публикациях западных авторов по теме автономности права ЕС в отечественной доктрине ЕС диалектичность развития принципа автономности права ЕС в решениях Суда ЕС обходятся стороной; отрадным исключением является недавние работы И.М. Лифшица [Лифшиц И.М., 2020: 226–245]; [Лифшиц И.М., 2019: 84–85]. Особенно удивительно это на фоне призывов, адресованных Суду ЕАЭС, признать по аналогии с правом ЕС складывающийся правопорядок ЕАЭС как имеющий автономный характер [Дьяченко Е.Б., Энтин К., 2018: 132–133]. На наш взгляд, использование этого принципа в праве ЕАЭС без понимания как доктринального, так и нормативного значения принципа автономности

⁸ ECJ, Case 294/83 *Les Verts v European Parliament* (1986) ECR 1339.

в праве ЕС было бы преждевременно с точки зрения возможной негативной реакции государств-членов ЕАЭС.

Как пишет Дж. Одерматт, автономность означает самоуправление, при котором обладающий автономностью субъект имеет возможность выбирать путь своего развития самостоятельно, без контроля, указаний или влияния других [Odermatt J., 2016: 1]. Именно такое понимание автономности было воспринято Судом ЕС, хотя этот термин никогда не фигурировал в учредительных договорах о создании сначала Европейских сообществ, а потом и Евросоюза. Принцип автономности Суд разработал в целом ряде решений и заключений⁹, являясь очевидным и красноречивым продуктом судебного нормотворчества, и до сих пор находится в процессе развития.

Первым и наиболее известным шагом Суда ЕС в направлении признания автономности правового порядка ЕС стало вынесенное в 1963 г. знаменитое решение по делу *Van Gend en Loos*¹⁰, в котором Суд впервые заявил о существовании в международном праве нового правового порядка ЕС (a new legal order of international law), субъектами которого являются не только государства, но и частные лица. Однако уже через год Суд ЕС заговорил только о «новом правовом порядке»¹¹, опуская слова о международном праве, и в последующих решениях постоянно подчеркивал автономность этого правового порядка и его отличия как от национального, так и международного права. В не менее известном решении по делу *Costa/Enel* Суд ЕС не только провозгласил приоритет права ЕС над любыми нормами внутреннего права, но и использовал во французской версии текста этого решения слова *une source autonome* (в англоязычной версии этих слов нет), говоря, что Договор о ЕЭС создал собственную правовую систему¹². Сам же термин «автономность» правового порядка ЕС (autonomy of the Community legal order) впервые был использован Судом ЕС только в 1991 г., т.е. через 33 года после создания Суда (если брать за отправную точку создание Суда Европейских сообществ в 1958 г.).

Самое последнее на сегодня понимание принципа автономности правового порядка ЕС предложено Судом ЕС в недавнем Заключении № 1/17: «...авто-

⁹ ECJ Opinion 1/91 on the draft of an agreement between the Community on the one hand and the countries of the European Free Trade Association on the other hand about the establishment of the Economic Area; [1991] ECR. I-6079; ECJ Opinion 1/00 on the draft of a convention between the European Community and third countries about the establishment of a European Common Aviation Area [2002] ECR I-3493; CJEU Opinion 1/09 on a draft agreement on the creation of a unified patent litigation system European and Community Patents Court, [2011] ECR I-1 137; CJEU Opinion 2/13 on a draft of an agreement on accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

¹⁰ ECJ. Case 26/62 (*Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*) [1963] ECR I.

¹¹ ECJ. Joined Cases 90–63 and 91–63, *Commission of the European Economic Community v. Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium* [1964] ECR 625.

¹² ECJ. C-6/64 (*Costa v. E.N.E.L.*) [1964] ECR 585, p. 12.

номность, которая существует как по отношению к национальному праву государств-членов, так по отношению к международному праву, вытекает из сущностных характеристик Европейского союза и его права. Право ЕС характеризуется тем, что оно основано на независимом источнике, а именно Договорах (о создании ЕС. — А.И.), приоритете в отношении норм права государств-членов и прямом эффекте целого комплекса норм, которые применяются как частными лицами стран-членов Союза, так и самими государствами-членами ЕС... Эта автономность основана на том, что Союз обладает конституционной основой, присущей только ему»¹³.

В первые десятилетия Союза Суд применял принцип автономности в его «внутреннем» измерении, т.е. как автономность от национального права стран-членов ЕС, делая это для того, чтобы обеспечить приоритет права ЕС над национальными нормами [Koutrakos P., 2019: 43]. Заявлениями о том, что право ЕС не является международным правом, Суд ЕС в известной степени обезоруживал государства-члены ЕС и их высшие и конституционные суды, лишая их оснований для использования существующих внутренних процедур, разработанных для решения вопросов о действии норм именно международного права в их национальном правовом порядке [Molnár T., 2016: 437]. Начиная с 1990-х годов по мере того, как ЕС стал постепенно получать «внешние» полномочия (в первую очередь в вопросах международной торговли) и активно участвовать в создании норм международного права в различных международных договорах, этот принцип стал приобретать «внешнее измерение». Оно впервые появилось в Заключении Суда ЕС № 1/91, в котором открыто было сказано, что Соглашение о Едином экономическом пространстве представляет собой «угрозу автономности правового порядка Сообщества»¹⁴ и заключается в защите автономности правового порядка ЕС от внешних вызовов, т.е. применяется в отношениях с другими государствами и международными организациями, а также с международным правом в целом. Дж. Одерматт говорит о «внешнем измерении» принципа автономности в узком и широком значениях, понимая под первым необходимость сохранять монополию Суда ЕС на толкование права ЕС, а под вторым — необходимость обеспечивать целостность правового порядка ЕС, которая не может быть нарушена международными обязательствами Союза или его государств-членов [Odermatt J., 2016: 1].

«Внешнее» измерение принципа автономности стало заметно усиливаться начиная с решения по делу *Kadi-1*, когда Суд ЕС, по мнению Г. де Бурка, впервые послал ясный сигнал о своем новом видении взаимоотношений международного права (в первую очередь Устава ООН) и права ЕС, а также об автономности правового порядка ЕС [de Burka G., 2010: 5]. Этот тренд можно

¹³ CJEU. Opinion 1/17 para 109–110.

¹⁴ ECJ, Opinion 1/91 para 35.

увязать с резким количественным и качественным ростом самых разнообразных международных судов и трибуналов, которые в силу своей обязательной юрисдикции не только получали возможность толковать и применять право ЕС при разрешении споров, но и находились вне судебной системы Союза. Согласно исследованию М. Периша, перечень международных судов, которые сталкивались с вопросами права ЕС, включает Международный суд ООН, Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ), Орган по рассмотрению споров ВТО, многочисленные инвестиционные трибуналы и даже Административный трибунал МОТ. С точки зрения Суда ЕС международные суды могли истолковать право ЕС по-своему и ошибочно, что могло привести к конфликтам между обязательствами государств исполнять решения этих судов и их обязательствами по праву ЕС, тем самым поставив под угрозу целостность правопорядка ЕС (если член ЕС все же решит исполнить решение международного суда). Однако главное состояло в том, что международные суды и трибуналы не всегда признавали автономность правопорядка ЕС, рассматривая Евросоюз как совокупность суверенных государств, создавших международно-правовой режим, который также подчиняется более общим принципам и нормам международного права. Можно согласиться с мнением, что такая перспектива была расценена Судом ЕС как очевидная угроза, которая и вынудила его к ответным (иной раз превентивным) действиям [Parish M., 2013: 142, 143].

Поэтому «внешнее измерение» принципа автономности права ЕС исходит, во-первых, из того, что вопросы взаимоотношения права ЕС и международного права, а также порядок действия норм международного права в правопорядке ЕС должны регулироваться только правилами самого ЕС [Odermatt J., 2016: 11], а, во-вторых, из исключительного права Суда ЕС толковать и определять действительность норм права Союза независимо от концепций, используемых как в международном праве, так и в различных правовых системах государств-членов ЕС [Eckes C., 2020: 4]. Это означает, что данному Суду надлежит в каждом случае определять, насколько то или иное международное соглашение ЕС или стран-членов способно нанести ущерб автономному характеру права ЕС. Противоречащее таким требованиям международное соглашение полностью или частично не подлежит применению в правопорядке ЕС.

3. Принцип автономности и действие международных договоров в правопорядке ЕС

Учредительные договоры Союза не содержат четких положений о порядке действия и применения норм международного права в правопорядке ЕС. С одной стороны, ст. 3 Договора о ЕС провозглашает, что ЕС должен

вносить вклад в полное соблюдение и развитие норм международного права. Согласно ст. 216 (2) ДФЕС, заключенные ЕС международные договоры имеют обязательную силу для институтов Союза и для его государств-членов. В решении по делу C-366/10 *Air Transport Association of America* Суд ЕС истолковал ст. 3 Договора о ЕС как означающую, что Союз, принимая нормативные акты, должен соблюдать международное право полностью, включая нормы международного обычного права¹⁵. По оценкам ряда авторов, учредительные договоры ЕС определяют Союз как участника международных отношений, серьезным образом относящегося к международному праву [Wouters J., Odermatt J., Ramopoulos T., 2014: 249].

С другой стороны, эти общие положения оставляют за Судом право определять, как и на каких условиях те или иные нормы международного права будут действовать в правовом порядке ЕС. Эта задача постепенно решается Судом исходя из специфики той или иной нормы международного права и по мере того, как ЕС становится стороной все новых международных договоров и участником разнообразных международных организаций, а также получает новые «внешние» компетенции. В качестве отправной точки Суд активно использует принцип автономности права ЕС в сочетании с принципом приоритета права ЕС, который со временем трансформировался в приоритет права ЕС над международными договорами, заключенными самим Союзом, а так же над всеми международными договорами государств-членов, заключенных как до, так и после их вхождения в ЕС¹⁶.

С процессуальной точки зрения для уточнения своего отношения к действию норм международного права в правовом порядке ЕС Суд ЕС активно использует полномочия по ст. 218 ДФЕС. Эта статья разрешает институтам ЕС или государствам-членам запрашивать заключение Суда о совместимости проекта международного договора с правом ЕС. При отрицательном ответе Суда международный договор не может быть заключен на основе направленного в Суд проекта. Как показывает практика, Суд ЕС старается максимально использовать такие заключения, чтобы уточнить и конкретизировать

¹⁵ CJEU. C-366/10, *Air Transport Association of America and Others v Secretary of State for Energy and Climate Change* [2011] ECR I-13755 para 101; см также: ECJ, C-286/90, *Poulsen and Diva Navigation*, [1992] ECR I-6019, para 9–10; C-162/96, *Racke*, [1998] ECR I-3655, para 45–46.

¹⁶ Как известно, в решении по делу *Simmenthal* Суд ЕС заявил, что в соответствии с принципом приоритета права ЕС норма права ЕС делает автоматически неприменимой любое противоречащее ей положение национального права. Это не означает автоматической недействительности внутренней нормы, она по-прежнему действует и применяется в тех случаях, когда не вступает в противоречие с нормами ЕС. Однако в случае конфликта национальные суды должны руководствоваться нормой права ЕС, оставляя в стороне норму национального законодательства. *Case 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA (Simmenthal II)* [1978] ECR 629, para 17.

свой подход к нормам международного права в зависимости от содержания этих норм, а не от их общей принадлежности к международному праву.

Однако предварительный контроль Суда над соответствием заключаемых международных договоров праву ЕС возможен только при получении им запроса. В реальности это происходит далеко не в каждом случае. Поэтому Суд выработал технику последующего контроля над уже заключенными международными договорами с участием ЕС. Начиная с решения по делу *Haegman* Суд признает заключенные Союзом международные договоры нормативными актами, принятыми институтами ЕС¹⁷. Суду это позволяет рассматривать соответствие таких договоров праву ЕС как в рамках процедуры аннулирования нормативных актов институтов ЕС, так и в рамках предоставления Судом ЕС преюдициальных заключений в ответ на запросы национальных судов государств-членов ЕС¹⁸.

3.1. Международные договоры, заключаемые государствами-членами ЕС с третьими странами

Впервые проблема соответствия международных договоров праву Евросоюза встала в практике Суда ЕС применительно к договорам, заключенным государствами-членами с третьими странами уже после вступления первых в Союз. Так, начиная с решения по делу *EART* и до сих пор Суд исходит из того, что члены ЕС могут быть признаны нарушившими свои обязательства по праву ЕС, если положения международных договоров, заключаемых ими с третьими странами, входят в противоречие с правовыми нормами Союза¹⁹.

Применение Судом ЕС «внешнего» измерения принципа автономности к договорам, заключаемым странами-членами, оказалось особенно показательным в решении по делу *MOX Plant*²⁰. В этом деле Суд в рамках спора между Великобританией и Ирландией оказался в состоянии конкуренции по вопросам толкования и применения права ЕС сразу с двумя международными арбитражами, созданными соответственно на основании Конвенции о защите морской окружающей среды в Северо-Восточной Атлантике (1992; Конвенция OSPAR) и Конвенции ООН по морскому праву (1982), в которых также участвовали оба государства-участника спора. Повторив в своем решении еще раз, что международное соглашение не может затронуть уста-

¹⁷ ECJ. Case 181/73, R. & V. Haegman v. Belgian State. ECR, 1974–00449, par. 1–6; C-162/96, A. Racke GmbH. & Co. v. Hauptzollamt Mainz, [1998] ECR. I-3655, para 41; C-386/08, Firma Brita GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Hafen case, [2010] ECR I-1289, para 39.

¹⁸ CJEU. Western Sahara Campaign UK case C-266/16, para 45–48.

¹⁹ ECJ. C-22/70 Commission v. Council (EART), [1971] ECR 263.

²⁰ ECJ. Case C-459/03 MOX Plant [2006] ECR I-4635.

новленное учредительными договорами распределение полномочий между институтами ЕС и, соответственно, автономность правопорядка ЕС, Суд также заявил, что никакое международное соглашение не должно затрагивать исключительной компетенции Суда ЕС по рассмотрению споров между странами-членами по вопросам толкования и применения права Союза²¹.

Более активным оказалось применение Судом принципа автономности при рассмотрении им действия в правопорядке ЕС международных договоров, заключенных государствами-членами с третьими странами до вхождения в ЕС. Правовой статус этих договоров установлен ст. 351 ДФЕС (бывшая ст. 307 Договора о ЕС), разрешающей членам ЕС не применять нормы права Союза, если они противоречат международным договорам, заключенным государством до вступления в ЕС. Одновременно эта же статья предписывала государствам-членам принять все возможные меры к устранению выявленных противоречий. Это положение учредительных договоров появилось в 1957 г.: при создании Европейского экономического сообщества было сочтено излишним обязывать государства немедленно расторгнуть уже заключенные ими договоры с третьими странами в случае их противоречия обязательствам по Договору о создании ЕЭС.

Однако в своей практике Суд сделал упор именно на обязанности членов ЕС устранять противоречия таких договоров праву ЕС. Это означало, что такие соглашения, равно как и принцип международного права *pacta sunt servanda* должны уважаться, но не за счет целостности и единообразия правопорядка ЕС [Lavranos N., 2010: 281]. Как отметил бывший член Суда ЕС А. Росас, такой жесткий подход означает цену, которую члены ЕС согласились заплатить за его наднациональный характер, представляющий собой больше конституционный правопорядок, чем международный правопорядок в его классическом понимании [Rosas A., 2011: 1315].

Неожиданно для многих ст. 351 ДФЕС была проанализирована Судом ЕС в контексте выполнения членами ЕС их обязательств, взятых по Уставу ООН. В упомянутом деле *Kadi-1* ряд членов ЕС пытался обосновать приоритет своих обязательств по Уставу ООН перед их обязательствами по праву ЕС ссылкой не только на ст. 103 Устава ООН, но и на ст. 351 ДФЕС, которая, по их мнению, полностью применима к Уставу ООН как к договору, заключенному до вступления этих стран в ЕС. Отвечая на этот аргумент, Суд заявил, что, во-первых, ст. 351 ДФЕС не дает членам ЕС права отходить от принципов свободы, демократии и уважения прав человека, закрепленных в ст. 6(1) Договора о ЕС²². Во-вторых, Суд отметил, что ни при каких обстоятельствах ст. 351 не может быть истолкована как разрешающая членам ЕС

²¹ ECJ. MOX Plant para 123, 132.

²² ECJ. Kadi-1, para 303.

отходить от принципов, образующих «ключевые основы» правопорядка Союза²³. Это требование относится ко всем международным договорам, заключенным странами-членами до их вступления в Союз, включая Устав ООН.

Рассуждения об автономности права ЕС также принимаются во внимание, когда Суд ЕС решает вопрос о действии в правопорядке ЕС международных договоров, в которых участвуют все страны-члены, но не сам Союз. В этих делах Суд ЕС решал вопрос о применимости разработанной им концепции «функционального правопреемства» (*functional succession*), согласно которой такие договоры могут порождать обязательства и для Союза в целом, но при условии полного перехода соответствующих полномочий государств-членов на уровень Союза. Разработанная Судом без опоры или ссылки на международное право [Wouters J., Odermatt J., Ramopoulos T., 2014: 13], эта доктрина была впервые применена в деле *International Fruit Company*, в котором Суд заявил, что в силу передачи странами-членами Союзу всех полномочий в сфере ГАТТ этот международный договор порождает обязательства ЕС в целом²⁴. Однако эта доктрина применяется Судом ЕС очень редко и при условии выполнения жестких условий, главным из которых является полная передача соответствующих полномочий Союзу. Сохранение за государствами-членами даже остаточных полномочий в сфере действия того или иного международного договора является основанием отказа Суда ЕС признать функциональное правопреемство Союза по такому договору, как это было с Конвенцией о предотвращении загрязнения с судов²⁵ и Чикагской конвенцией о международной гражданской авиации²⁶.

3.2. Международные договоры между странами-членами ЕС

В отношении таких международных договоров Суд ЕС строит логику своих рассуждений следующим образом. Такие договоры входят в национальный правопорядок стран-членов ЕС и поэтому, следуя принципу приоритета права Союза, любые нормы его права, будь то первичное право Союза, международные договоры, заключаемые самим ЕС или акты вторичного права, будут иметь приоритет над международными договорами, заключаемыми государствами-членами [Rosas A., 2011: 1314]. Как показывает

²³ Ibid. Para. 304.

²⁴ ECJ. Joined Cases 21 to 25/72 *International Fruit Company and Others v Produktschap voor Groenten en Fruit*, [1972] ECR 1219, para 18.

²⁵ ECJ. C-308/06, *Intertanko and Others* [2008] ECR I-4057.

²⁶ CJEU. C-366/10, *Air Transport Association of America and Others v Secretary of State for Energy and Climate Change* [2011] ECR I-13755, para 69 and 71.

практика Суда начиная с решения по делу *van Gend den Loos*²⁷, любое международное соглашение, заключаемое двумя или более странами ЕС между собой, не может быть использовано в качестве оправдания неисполнения государством их обязательств по праву Союза и отхода от принципа приоритета права последнего²⁸. В упомянутом Заключении № 2/13 Суд ЕС еще раз подтвердил, что право ЕС в силу своей природы требует, чтобы отношения между странами ЕС регулировались только применимыми нормами права ЕС даже ценой исключения, если это требуется, применения любых иных правовых норм²⁹.

Очень важным штрихом в формировании позиции Суда по отношению к международным договорам, заключенным странами-членами между собой, стало вызвавшие бурные дискуссии упомянутое решение по делу *Achmea*. В этом деле Суд рассматривал соответствие праву ЕС арбитражной оговорки в ст. 8 двустороннего договора о защите иностранных инвестиций, подписанного в 1991 г. Нидерландами и тогда еще единой Чехословакией. В 1990-х гг. было заключено около 190 таких договоров между странами Западной Европы, с одной стороны, и переходившими к рыночной экономике государствами Восточной Европы, с другой. Эти договоры содержали арбитражную оговорку, по которой все споры между инвестором и принимающим государством должны рассматриваться не в национальных судах этого государства, а в специально создаваемом для этих целей арбитраже. Словакия вступила в Союз в 2004 г., после чего это соглашение стало международным договором, заключенным уже между двумя странами-членами ЕС.

Суд тогда пришел к выводу, что страны ЕС, заключив межгосударственный договор с такой арбитражной оговоркой, создали тем самым механизм разрешения споров между инвестором и принимающим государством, который не является частью судебной системы Союза и не обеспечивает полной эффективности права ЕС, угрожая тем самым его автономности. В силу этого соответствующая статья договора между Нидерландами и Словакией была признана Судом ЕС не соответствующей праву Союза и не подлежащей применению.

²⁷ Напомним, что в упомянутом деле *van Gend en Loos* спор возник о соотношении обязательств, вытекающих, с одной стороны, из Договора о создании ЕЭС 1957 г., и, с другой стороны, из заключенного в 1958 г. Бельгией, Нидерландами и Люксембургом соглашения об изменении ряда импортных пошлин. Исходя из принципа автономности права ЕС, Суд решил спор на основе приоритета Договора о ЕЭС, отказавшись следовать международно-правовому правилу о применении нормы *lex posteriori derogate legi priori*.

²⁸ В деле C-546/07 *Commission v. Germany* Суд ЕС запретил Германии ссылаться на двустороннее соглашение между ней и Польшей для оправдания льгот, данных немецким предпринятиям. ECJ. Case C-546/07, *Commission and Poland v. Germany* [2010] ECR I-00439 75.

²⁹ Opinion 2/13, para 212.

3.3. Международные договоры с участием ЕС

Несколько по-другому решался вопрос о соотношении права ЕС и международного права применительно к международным договорам, заключаемым самим Союзом. Важность этой проблемы объясняется тем, что на сегодня Европейский союз является участником уже более чем 1 000 международных договоров, причем значительную их часть составляют так называемые смешанные соглашения, в которых одной из сторон является как сам Союз, так и все входящие в него государства [Eckes С., 2010: 10].

С точки зрения Суда такие международные договоры входят в систему права Евросоюза, образуя составную часть его права (*integral part of Community law*)³⁰. В ряде решений Суд ЕС также утверждал, что такие международные договоры располагаются в иерархии источников права ЕС между первичным и вторичным правом ЕС³¹. Это утверждение требует пояснений. Во-первых, это означает, что ни один международный договор (даже Устав ООН, как отметил Суд ЕС в решении по делу *Kadi-I*³²) не может иметь приоритета над положениями первичного права ЕС, т.е. нормами учредительных договоров и Хартии основных права ЕС. Во-вторых, это нельзя воспринимать как безусловный приоритет норм таких международных договоров над нормами вторичного права ЕС, т.е. над актами и решениями институтов Евросоюза, и не означает, что в случае нормативного конфликта должны применяться нормы международного договора. Как отметил Суд в другом решении, «приоритет заключенных ЕС международных соглашений над нормами вторичного права ЕС означает, что эти нормы должны толковаться, насколько возможно, в соответствии с этими международными соглашениями»³³. Слова «насколько возможно» (*so far as possible*) позволили комментатором сделать вывод, что действие норм международных договоров в правовом порядке ЕС не ведет автоматически к их приоритетному применению в ситуации конфликта с нормами вторичного права [Wessel R., 2011: 11].

При использовании Судом принципа автономности для оценки действия международных договоров с участием ЕС Суд вынужден искать баланс между, с одной стороны, сохранением автономности права ЕС, и активным участием ЕС в международных отношениях и в создании норм международного права, с другой. Так же как в случае с государствами, принятие для ЕС обязательств по международному договору неизбежно означает некоторое

³⁰ ECJ. Case 181/73 *Haegeman v. Belgium* [1974] ECR 449.

³¹ ECJ. Case C-179/97 *Spain v. Commission* [1999] ECR I-1251; ECJ, Case C-162/96 *Racke GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz* [1998] ECR I-3655, para 45.

³² ECJ. *Kadi-I*, para 307.

³³ ECJ. Case C-61/94 *Commission v. Germany* [1996] ECR I-3989, para 52.

добровольное ограничение полномочий институтов Союза, в том числе и в виде создания в рамках международного договора контрольных механизмов (международных судов или квази-судебных органов). В этих условиях Суд ЕС был вынужден адаптировать требования сохранения автономности к активной внешнеполитической роли ЕС.

Ныне эти требования выглядят следующим образом: во-первых, международный договор не должен изменять существенных характеристик полномочий Союза и его институтов³⁴, во-вторых, предусмотренные международным договором процедуры контроля над его единообразным толкованием и применением, а также разрешения споров не должны приводить к появлению у контрольных органов толкования норм права ЕС, которое имело бы обязательную силу для Союза и его институтов³⁵. Именно по этим основаниям Суд запретил Союзу участвовать в создании двух международных судов — Суда Единого экономического пространства (Заключение № 1/91³⁶) и Европейского патентного суда (Заключение № 1/00³⁷), признав соответствующие положения данных международных договоров не соответствующими праву ЕС, а также наложил вето на процесс присоединения ЕС к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Заключение № 2/13³⁸).

Такой подход к созданию или участию ЕС в международных судах породил опасения, что Суд будет возражать против участия ЕС в деятельности любого международного суда с обязательной юрисдикцией. Однако в недавнем Заключении № 1/17 Суд указал, что не является принципиальным противником создания международных судов на основе международного договора с участием Евросоюза. В этом Заключении Суд ЕС признал соответствующим праву ЕС включенный в соглашение между ЕС и Канадой (СЕТА) новый механизм разрешения инвестиционных споров в виде создания системы инвестиционных судов; см.: [Пименова С.Д., 2018: 113–125]. Но с точки зрения Суда такое соответствие возможно лишь при соблюдении нескольких условий. Во-первых, создание суда не должно ущемлять каким-либо образом автономного характера права ЕС. При этом факт создания судов вне судебной системы ЕС не будет угрожать автономности, если такие

³⁴ ECJ. Opinion 1/00 para 12, ECJ, Opinion 1/91, para 61–65.

³⁵ ECJ. Opinion 1/00 para 13.

³⁶ ECJ. Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228(1) of the Treaty; Opinion No.1/91 of 14 December [1991] ECR I-06079.

³⁷ CJEU. Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU; Opinion No.1/09 of 8 March 2011 // OJ. C 211. 16.07.2011. P. 2–3.

³⁸ «Присоединение ЕС к Конвенции в том виде, как это предусмотрено проектом Соглашения о присоединении, окажет негативное влияние на специфические черты права ЕС и на его автономность». CJEU. Opinion 2/13, para 200.

суды будут заниматься толкованием положений только этого договора, т.е. действовать исключительно в парадигме международного права.

В том, что касается права ЕС, обязательным условием является: такие суды должны воспринимать нормы права ЕС как вопрос факта, а не права³⁹, т.е. не заниматься их толкованием. Во-вторых, решения таких органов по рассмотрению споров не должны приводить к необходимости для ЕС изменять или отменять нормативные акты, принятые его институтами, понижая тем самым существующий в ЕС уровень правовой защиты⁴⁰. В-третьих, создаваемые международные суды должны соответствовать ст. 47 Хартии основных прав ЕС в части их независимости и доступности. Для Суда ЕС независимый суд — это только постоянно действующий суд с назначаемыми на длительный срок судьями и процессуальными гарантиями их беспристрастности и независимости. Эти условия на сегодня комментаторами рассматриваются как тест, сформулированный Судом ЕС для целей определения соответствия сторонних механизмов разрешения споров принципу автономности [Fanou M., 2020: 128].

4. Доктринальные оценки «внешнего измерения» принципа автономности права ЕС

Оценивая данный принцип, многие ученые сходятся во мнении, что он является воротами во внешний мир, у которых Суд ЕС выступает в роли стража, определяющего правила взаимодействия права ЕС с внешними правовыми системами и нормами [Kassoti E., Odermatt J., 2020: 7]. Ряд ученых отмечает аморфную и плохо сформулированную природу этого принципа, применение которого, по их мнению, неразрывно связано с дальнейшим расширением полномочий Суда ЕС [Koutrakos P., 2019: 49], но за счет значительной неопределенности значения и границ этого принципа. Это уже не раз приводило к неожиданным для государств-членов и для остальных институтов ЕС результатам, как, например, в деле *Kadi-1* или в Заключении № 2/13. Эти решения Суда расцениваются как возведение барьера между международным правом и правом ЕС, что привело к «неоправданной и неправомерной правовой автаркии» исключительно с целью защиты и сохранения собственных прерогатив Суда ЕС [Eeckhout P., 2015: 955], а подход Суда к международному праву теперь характеризуется как «недружественный» [Klabbers J., 2012: 112] по контрасту с его ранними решениями.

Однако, на наш взгляд, активное применение Судом ЕС «внешнего» измерения принципа автономности ни в коем случае не означает его враждебно-

³⁹ CJEU. Opinion 1/17, para 120–136.

⁴⁰ CJEU. Opinion 1/17, para 150.

го отношения к международному праву и не ведет к изоляции правопорядка ЕС от международного права. Также было бы упрощением объяснять решение по делу *Kadi-1* и Заключение № 2/13 лишь стремлением Суда ЕС любой ценой сохранить его исключительные полномочия. Принцип автономности в его широком понимании призван сохранять целостность и единообразие правопорядка ЕС. Активное отстаивание Судом ЕС принципа автономности именно во внешних отношениях можно объяснить тем, что Суд все больше рассматривает Союз как «квази-федерацию в развитии» [Dautricourt С., 2010: 18–19], а не как совокупность 27 суверенных государств. Эта квази-федерация с конституцией в виде учредительных договоров и Хартии основных прав ЕС все активнее участвует во внешних отношениях, при этом, как и подобает настоящей федерации, ограничивая соответствующие полномочия государств-членов. Поэтому Судом ЕС поставлены под контроль все международные договоры, заключенные государствами-членами ЕС как до их вступления в Союз, так и после.

Как показывает практика Суда ЕС, для него международные обязательства государств-членов квази-федерации не должны подвергаться опасности как полномочия, переданные на уровень Союза (затрагивать достигнутый уровень федерализации), так и компетенцию институтов Союза (квази-федеральных органов). Кроме того, чтобы избежать разрыва целостности и единства правопорядка Союза, эти международные обязательства не могут иметь приоритета перед обязательствами членов квази-федерации по праву ЕС. С данной точки зрения вполне естественно упомянутое требование Суда, чтобы споры между странами-членами по вопросам права ЕС рассматривались бы исключительно в Суде ЕС, т.е. внутри квази-федерации, а не в иных международных судах или арбитражах.

В этом отношении решение Суда ЕС по делу *Kadi-1* и Заключение Суда ЕС № 2/13 о присоединении ЕС к Европейской конвенции о правах человека становятся понятными и объяснимыми. Совет Безопасности ООН и тем более ЕСПЧ по-прежнему рассматривают Союз как совокупность суверенных государств, чьи обязательства по Уставу ООН и по Европейской конвенции должны иметь первостепенное значение для успешного функционирования соответствующих правопорядков.

Все это кардинально расходится с практикой и подходами Суда ЕС, согласно которым любой международный договор (даже если речь идет об Уставе ООН или о Европейской конвенции о правах человека) становится частью правопорядка ЕС. Это означает не только приоритетность учредительных договоров и Хартии основных прав ЕС над такими международными договорами, но и исключительную юрисдикцию Суда ЕС в толковании всех норм, входящих в правопорядок. Иными словами, толкование Суда ЕС

различных положений Хартии будет всегда иметь приоритет перед толкованием положений Конвенции, данным ЕСПЧ.

Такой подход Суда ЕС к международному праву и использованные им при этом аргументы парадоксальным образом оказываются созвучны позициям, выработанным конституционными судами ряда европейских стран (в первую очередь Германии и особенно Италии) в этих же вопросах⁴¹. Так же как и Суд ЕС, они позиционируют себя единственной инстанцией, уполномоченной рассматривать конституционность норм международного права при их имплементации (транспозиции) в национальный правовой порядок. Если для Суда ЕС фильтром на пути реализации норм международного права в праве Союза являются существенные характеристики права ЕС и его автономность, то для конституционных судов ту же роль играют основные принципы конституционного строя, включая неотъемлемые права человека, гарантированные национальными конституциями. Нормы международного права и решения международных судов не применяются, если по мнению Суда ЕС они противоречат положениям учредительных договоров и Хартии основных прав ЕС, а по мнению конституционных судов — основным положениям (принципам) национальных конституций. Для специалистов по конституционному праву России рассуждения Суда ЕС о взаимодействии международного права и права ЕС также покажутся очень созвучными аргументам, использованным Конституционным Судом Российской Федерации в ряде его последних решений, которые касаются вопросов действия решений ЕСПЧ в российской правовой системе.

Совпадение аргументации конституционных судов и Суда ЕС в этих вопросах кажется парадоксальным только на первый взгляд. Все встает на свои места, если принять уже приведенную точку зрения: Евросоюз является квази-федерацией в развитии, а Суд ЕС действует как верховный суд этой федерации, который выполняет и функции конституционного правосудия [Vesterdorf B., 2006: 610]. Тогда подчеркнутое отстаивание Судом ЕС внешнего измерения принципа автономности права является выражением юрисдикционного суверенитета Европейского союза как квази-федерации. Этот юрисдикционный суверенитет характерен для каждого независимого государства, которое полностью свободно в решении вопросов действия норм международного права в национальном правовом порядке и их применения национальными судами [Eckes C., 2020: 8]. На наш взгляд, в ЕС мы имеем дело

⁴¹ См. решение КС Италии № 238/2014, в котором он признал неконституционность внутреннего закона, принятого во исполнение решения МС ООН по делу об юрисдикционных иммунитетах, а также неконституционность обычной нормы международного права (т.е. обычая) о судебном иммунитете иностранного государства как нарушающую конституционное право на доступ к правосудию.

с постепенным секторальным перетеканием суверенитета государств на уровень Союза как квази-федерации.

Однако процесс секторальной федерализации в ЕС весьма уязвим и требует если не исключения, то минимизации вмешательства внешних сил, в том числе по-своему авторитетного ЕСПЧ. На наш взгляд, именно это стало основной причиной отрицательного заключения Суда ЕС на проект Соглашения о присоединении Союза к Европейской конвенции о защите прав человека. Для Суда ЕС максимально жесткий отрицательный ответ оказался безусловно предпочтительнее присоединения, которое неизбежно бы вылилось в открытый и ненужный конфликт Суда ЕС и ЕСПЧ, подрывающий как авторитет и легитимность обоих судов, так и процесс секторальной передачи суверенитета на уровень ЕС как квази-федерации.

Заключение

Сформулированный Судом ЕС в ряде решений и заключений принцип автономности прочно занял место одного из принципов права ЕС, сыграв ключевую роль в конституционализации сначала Европейских сообществ и затем Евросоюза. Дискуссионность вопроса вызвана во многом доктринальным конфликтом двух концепций автономности — международно-правовой концепции, которой придерживается КМП и МС ООН, и концепции, созданной Судом ЕС. Их-за непримиримости этих концепций любое решение Суда ЕС, развивающее его понимание принципа автономности, будет встречено в штыки сторонниками международно-правовой концепции автономности.

Постоянно подчеркивая, что правопорядок ЕС отличен как от национального, так и международного права, Суд предопределил развитие внутреннего и внешнего измерений принципа автономности. Внутреннее измерение данного принципа использовалось Судом в первые годы ЕС в целях упрочения приоритета права ЕС над национальным правом стран-членов. Внешнее измерение принципа получило развитие с начала 1990-х годов и связано, с одной стороны с передачей членами ЕС Евросоюзу новых внешних полномочий (в первую очередь в вопросах международной торговли) и активным участием ЕС в создании норм международного права. С другой стороны, этот тренд можно увязать с количественным и качественным развитием самих международных судов и трибуналов, которые при разрешении споров стали толковать и применять право Союза, однако отказываясь следовать доктринам Суда ЕС.

Суть внешнего измерения принципа автономности заключается в защите правопорядка ЕС от вызовов как норм международного права, так и других государств и международных организаций. Эти цели достигаются за счет

того, что все вопросы взаимоотношения права Союза и международного права, а также порядок действия норм международного права в правопорядке ЕС должны регулироваться только правилами самого Союза. Однако ни в коем случае речь не идет о правовой автаркии ЕС или о возведении Судом ЕС непреодолимой стены между правом Союза и международным правом. Это лишь означает, что Суду ЕС надлежит в каждом случае определять, насколько международное соглашение Союза или стран-членов способно нанести ущерб автономному характеру права ЕС. Противоречащая принципу автономности норма международного права не подлежит применению в правопорядке Европейского союза.

Комментируя упреки критиков в том, что принцип автономности имеет аморфную и плохо сформулированную природу и создает значительную неопределенность со значением и границами этого принципа, можно привести сравнение с тем, как вопросы взаимодействия международного и национального права регулируются на национальном уровне. Законодательное решение вопроса о соотношении международного и внутреннего права в государстве при очевидных достоинствах не может охватить всего разнообразия международно-правовой практики и отразить внешне- и внутривнутриполитические приоритеты страны на данный отрезок времени. Напротив, судебное толкование, даваемое в этих вопросах высшими (конституционными) национальными судами, априори исходит из необходимости адаптировать общий подход применительно к каждому случаю, принимая во внимание все возможные факторы, и в силу этого представляет более гибкий вариант решения проблемы. Именно поэтому в руках Суда принцип автономности является пластичным и его применение в различных ситуациях может приводить и приводит к различным результатам.

Это также объясняет отмеченное выше сходство аргументации конституционных судов и Суда ЕС в вопросах взаимодействия соответствующих правопорядков с международным правом, если исходить из того, что Союз является квази-федерацией, а Суд ЕС действует как ее верховный суд, выполняя в том числе и функции конституционного правосудия. Именно это фактор красноречиво объясняет приведенный выше подход Суда ЕС к международным договорам, заключенными как самим ЕС в качестве секторальной квази-федерации, так и членами ЕС как субъектами этого образования.



Список источников

1. Дьяченко Е.Б., Энтин К.В. Свойства права Евразийского экономического союза сквозь призму практики Суда ЕАЭС // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 123–133.
2. Лифшиц И.М. Международное финансовое право и право Европейского союза: взаимодействие и взаимовлияние. М.: Юстицинформ, 2020. 548 с.

3. Лифшиц И.М. Международные договоры государств–членов Европейского Союза с третьими странами в практике Суда ЕС // *Международное правосудие*. 2019. № 3. С. 84–101.
4. Пименова С.Д. Реформа инвестиционного арбитража глазами Европейского союза: проблемы и перспективы // *Международное правосудие*. 2018. № 4. С. 113–125.
5. De Burka G. The European Court of Justice and the international legal Order. *Harvard International Law Review*, 2010, vol. 51, no. 1, pp. 1–52.
6. Collins R., White N. International organizations and the idea of autonomy: Introduction and overview. In: *International Organizations and the Idea of Autonomy Institutional Independence in the International Legal Order*. Collins R., White N. (eds.). New York: Routledge, 2011, pp. 1–20.
7. D'Aspremont J., Dopagne F. Two constitutionalisms in Europe: pursuing an articulation of the European and international legal order. *Heidelberg Journal of International Law*, 2008, vol. 68, pp. 939–977.
8. Dautricourt C. A Strasbourg perspective on the autonomous development of fundamental rights in EU Law: trends and implications. *Jean Monnet Working Paper*, 2010, no. 10, pp. 1–70.
9. Eckes C. International law as law of the EU: The role of the Court of Justice. *CLEER Working papers*, 2010, no. 6, 24 p.
10. Eckes C. Protecting Supremacy from External Influences: A Precondition for a European Constitutional Legal Order? *European Law Journal*, 2012, vol. 18, pp. 230–250.
11. Eckes C. Some Reflections on Achmea's Broader Consequences for Investment Arbitration. *European Papers*, 2019, vol. 4, no. 1, pp. 79–97.
12. Eckes C. The autonomy of the EU legal order. *Europe and the World. A Law Review*, 2020, vol. 4, no. 1, pp. 1–19.
13. Eeckhout P. Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue: Autonomy or Autarky. *Fordham International Law Journal*, 2015, vol. 38, no. 4, pp. 955–992.
14. Fanou M. The CETA ICS and Autonomy of the EU Legal Order in Opinion 1/17. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2020, vol. 22, pp. 106–113.
15. Fassbender B. UN Charter as constitution of the international community. *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, vol. 36, no. 3, pp. 529–619.
16. Halberstam D. "It's the autonomy, stupid!" A modest defense of opinion 2/13 on EU accession to the ECHR, and the way forward. *German Law Journal*, 2015, vol. 16, no. 1, pp. 105–146.
17. Kassoti E., Odermatt J. The principle of autonomy and international investment arbitration: Reflections on Opinion 1/17. *Questions of International Law*, 2020, vol. 73, pp. 5–20.
18. Klabbers J. The Validity of EU Norms Conflicting with International Obligations. In: *International Law as Law of the European Union*. E. Cannizzaro et al. (eds.) Leiden: Martinus Nijhoff, 2012, pp. 111–131.
19. Koutrakos P. Autonomy of EU Law and International Investment Arbitration. *Nordic Journal of international Law*, 2019, vol. 88, no. 1, pp. 41–64.
20. Lavranos N. Protecting European law from International Law. *European Foreign Policy Review*, 2020, vol. 5, no. 2, pp. 265–228.
21. Molnár T. Concept of Autonomy of EU Law from the Comparative Perspective of International Law and the Legal Systems of Member States. *Hungarian Yearbook of*

- International Law and European Law. The Hague: Eleven International Publishing, 2015, pp. 433–459.
22. Moreno-Lax V. The Axiological Emancipation of a (Non-)Principle: Autonomy, International Law and the EU Legal Order. In: *The Interface Between EU and International Law: Contemporary Reflections*. I. Govaere, S. Garben (eds.) Chicago: Hart Publishing, 2019, pp. 45–71.
23. Moreno-Lax V., Gragl P. Beyond Monism, Dualism, Pluralism: The Quest for a (Fully-Fledged) Theoretical Framework: Co-Implication, Embeddedness, and Interdependency between Public International Law and EU Law. *Yearbook of European Law*, 2016, vol. 35, pp. 455–470.
24. Odermatt J. When a Fence Becomes a Cage: The Principle of Autonomy in EU External Relations Law. *EUI Working Papers*, 2016, no. 7, pp. 1–19.
25. Parish M. International Courts and the European Legal Order. *European Journal of International Law*, 2012, vol. 23, no. 1, pp. 141–153.
26. Rosas A. Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States. *Fordham International Law Journal*, 2011, no. 5, pp. 1304–1345.
27. Simma B., Pulkowski D. Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law. *European Journal of International Law*, 2006, vol. 17, no. 3, pp. 483–529.
28. Scheinin M. CJEU Opinion 2/13: Three Mitigating Circumstances. 2014. Available at: <http://www.verfassungsblog.de/cjeu-opinion-213-three-mitigating-circumstances> (дата обращения: 19.06.2021)
29. Stein E. Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*, 1981, vol. 75, no. 1, p. 1–27.
30. Tomuschat C. The Kadi case: what relationship is there between the universal legal order under the auspices of the United Nations and the EU legal order? In: *British Yearbook of European law*, 2009, vol. 28, no. 1, p. 654–663.
31. Vesterdorf B. Constitutional court for the EU? *International Journal of Constitutional Law*, 2006, vol. 4, no. 4, p. 607–617.
32. Wessel R. Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach? In: *International Law as Law of the European Union*. E. Cannizzaro et al. (eds.) Leiden: Martinus Nijhoff, 2011, pp. 5–33.
33. de Wet E. The international constitutional order. *The International and Comparative Law Quarterly*, 2006, vol. 55, no. 1, p. 51–76.
34. de Witte B. Rules of Change in International Law: How Special is the European Community? *Netherlands Yearbook of International Law*, 1994, vol. 25, pp. 299–331.
35. de Witte B. The Emergence of a European System of Public International Law: The EU and its Member States as Strange Subjects. *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States*. J. Wouters et al. (eds.). The Hague: Asser Press, 2008, pp. 39–54.
36. Wouters J., Odermatt J., Ramopoulos T. Worlds Apart? Comparing the Approaches of the European Court of Justice and the EU Legislature to International Law. In: *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*. M. Cremona, A. Thies (eds.) Oxford: University Press, 2014, pp. 249–279.
37. Ziegler K. Autonomy: From Myth to Reality — or Hubris on a Tightrope? EU Law, Human Rights and International Law. In: *Research Handbook on EU Human Rights Law*. S. Douglas-Scott S. et al. (eds.) Cheltenham: Edward Elgar, 2017, pp. 267–307.



References

1. Collins R., White N. (2011) International organizations and the idea of autonomy: introduction and overview. In: *International Organizations and the Idea of Autonomy Institutional Independence in the International Legal Order*. R. Collins, N. White (eds.). N.Y.: Routledge, pp. 1–20.
2. D'Aspremont J., Dopagne F. (2008) Two constitutionalisms in Europe: pursuing an articulation of the European and international legal order. *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 68, pp. 939–977.
3. Dautricourt C. (2010) A Strasbourg perspective on the autonomous development of fundamental rights in EU Law: trends and implications. Jean Monnet Working Paper, no. 10, pp. 1–70.
4. De Burka G. (2010) The European Court of Justice and the international legal order. *Harvard International Law Review*, vol. 51, no. 1, pp. 1–52.
5. De Wet E. (2006) The international constitutional order. *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, no. 1, pp. 51–76.
6. De Witte B. (1994) Rules of change in international law: how special is the European Community? *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 25, pp. 299–331.
7. De Witte B. (2008) The emergence of a European System of public international law: The EU and its member states as strange subjects. In: *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States*. J. Wouters et al. (eds.). The Hague: Asser Press, pp. 39–54.
8. D'yachenko E.B., Entin K.V. (2018) The law of Euroasian Economic Union and practice of its Court. *Zhurnal rossiyskogo prava*=Journal of Russian law, no. 10, pp. 123–133 (in Russ.)
9. Eckes C. (2010) International law as law of the EU: The role of the Court of Justice. CLEER Working papers, no. 6.
10. Eckes C. (2012) Protecting supremacy from external influences: A precondition for a European constitutional legal order? *European Law Journal*, vol. 18, pp. 230–250.
11. Eckes C. (2019) Some reflections on Achmea's broader consequences for investment arbitration. *European Papers*, vol. 4, no. 1, pp. 79–97.
12. Eckes C. (2020) The autonomy of the EU legal order. *Europe and the World: A Law Review*, vol. 4, no. 1, pp. 1–19.
13. Eeckhout P. (2015) Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR and judicial dialogue: autonomy or autarky. *Fordham International Law Journal*, vol. 38, no. 4, pp. 955–992.
14. Fanou M. (2020) CETA ICS and autonomy of the EU legal order in Opinion 1/17. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 22, pp. 106–113.
15. Fassbender B. (1998) UN Charter as constitution of the international community. *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 36, no. 3, pp. 529–619.
16. Halberstam D. (2015) "It's the autonomy, stupid!" A modest defense of opinion 2/13 on EU accession to the ECHR, and the way forward. *German Law Journal*, vol. 16, no. 1, pp. 105–146.
17. Kassoti E., Odermatt J. (2020) The principle of autonomy and international investment arbitration: reflections on Opinion 1/17. *Questions of International Law*, vol. 73, pp. 5–20.
18. Klabbers J. (2012) Validity of EU norms conflicting with international obligations. In: *International Law as Law of the European Union*. E. Cannizzaro et al. (eds.). Leiden: Martinus Nijhoff, pp. 111–131.

19. Koutrakos P. (2019) The autonomy of EU law and international investment arbitration. *Nordic Journal of International Law*, vol. 88, no. 1, pp. 41–64.
20. Lavranos N. (2010) Protecting European law from international law. *European Foreign Policy Review*, vol. 5, no. 2, pp. 265–228.
21. Lifshits I.M. (2020) *International finance law and law of EU: interaction and mutual influence*. Moscow: Yustitsinform, 548 p. (in Russ.)
22. Lifshits I.M. (2019) EU member states international treaties with third sides in EU Court practice. *Mezhdunarodnoe pravosudie=International Justice*, no. 3, pp. 84–101 (in Russ.)
23. Molnár T. (2015) Concept of EU Law autonomy from the comparative perspective of international law and the legal systems of member states. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 433–459.
24. Moreno-Lax V., Gragl P. (2016) Beyond monism, dualism, pluralism: the quest for a (fully-fledged) theoretical framework: co-implication, embeddedness, and interdependency between public international law and EU law. *Yearbook of European Law*, vol. 35, pp. 455–470.
25. Moreno-Lax V. (2019) The axiological emancipation of a (non-) principle: autonomy, international law and the EU legal order. In: *The Interface Between EU and International Law. Contemporary Reflections*. I. Govaere, S. Garben (eds.). Chicago: Hart Publishing, pp. 45–71.
26. Odermatt J. (2016) When a fence becomes a cage: the principle of autonomy in EU external relations law. *EUI Working Papers 2016/07*, pp. 1–19.
27. Parish M. (2012) International courts and the European legal order. *European Journal of International Law*, vol. 23, no. 1, pp. 141–153.
28. Pimenova S.D. (2018) Reform of investments arbitrage from position of EU: issues and prospects. *Mezhdunarodnoe pravosudie=International Justice*, no. 4, pp. 113–125 (in Russ.)
29. Rosas A. (2011) The status in EU Law of international agreements concluded by EU member states. *Fordham International Law Journal*, vol. 34, no. 5, pp. 1304–1345.
30. Simma B., Pulkowski D. (2006) Of planets and the universe: self-contained regimes in international law. *European Journal of International Law*, vol. 17, no. 3, pp. 483–529.
31. Scheinin M. (2014) CJEU Opinion 2/13. Three mitigating circumstances. Available at: <http://www.verfassungsblog.de/cjeu-opinion-213-three-mitigating-circumstances> (accessed: 19.06. 2021)
32. Stein E. (1981) Lawyers, judges and the making of a transnational constitution. *American Journal of International Law*, vol. 75, no. 1, pp. 1–27.
33. Tomuschat C. (2009) The Kadi case: what relationship is there between the universal legal order under the auspices of the United Nations and the EU legal order? *British Yearbook of European Law*, vol. 28, no. 1, pp. 654–663.
34. Vesterdorf B. (2006) Constitutional court for the EU? *International Journal of Constitutional Law*, vol. 4, no. 4, pp. 607–617.
35. Wessel R. (2011) Reconsidering the relationship between International and EU law: towards a content-based approach? In: *International Law as Law of the European Union*. E. Cannizzaro et al. (eds.). Leiden: Martinus Nijhoff, pp. 5–33.
36. Wouters J., Odermatt J, Ramopoulos T. (2014) Worlds apart? Comparing the approaches of the European Court of Justice and the EU Legislature to international law.

In: The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges. M. Cremona, A. Thies (eds.). Oxford: University Press, pp. 249–279.

37. Ziegler K. (2017) Autonomy: from myth to reality — or Hubris on a tightrope? EU law, human rights and international law. In: Research Handbook on EU Human Rights Law. S. Douglas-Scott et al. (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, pp. 267–307.

Информация об авторе:

А.С. Исполинов — доктор юридических наук, доцент.

Information about the author:

A.S. Ispolynov — Doctor of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 28.05.2021; одобрена после рецензирования 14.10.2021; принята к публикации 05.04.2022.

The article was submitted to the editorial office 28.05.2021; approved after reviewing 14.10.2021; accepted for publication 05.04.2022.