

*Дворниченко Д. Ю.,
преподаватель кафедры международного права
и сравнительного правоведения
Международного гуманитарного университета*

КОММУНИТАРНОЕ ПРАВО И НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГРЕЦИИ: ПОИСК НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ СООТНОШЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается проблема соотношения коммунитарного права и национального законодательства Греции. Автор анализирует противоречия между некоторыми законодательными актами и отдельными статьями Конституции Греции, с одной стороны, и принципом прямого действия норм коммунитарного права, с другой. На примере судебных решений, вынесенных Государственным Советом Греции, раскрывается двойственная позиция греческих властей по вопросу верховенства коммунитарного права над национальным законодательством в целом и Конституцией страны в частности.

Ключевые слова: Европейский Союз, Греция, коммунитарное право, национальное законодательство, Конституция Греции.

Постановка проблемы. Присоединение Греции к Европейскому Экономическому Сообществу (с 1992 Европейский Союз) стало импульсом для проведения масштабных институциональных реформ и новеллизации греческого законодательства. Процесс реформ был осложнен, с одной стороны, неготовностью греческого общества к изменениям, а с другой стороны, непониманием многими представителями юридической элиты Греции механизма и принципов деятельности коммунитарного права.

Анализ последних исследований. Соотношение коммунитарного права и национального законодательства стран-членов ЕС является одним из острых дискуссионных вопросов среди европейских функционеров, политологов и юристов. Этой проблеме посвящены многочисленные монографии и научные статьи. Особую остроту вопросу придает то, что он связан с дискуссией о природе и пределах ограничения государственного суверенитета в условиях европейской интеграции. Вместе с тем, в современной отечественной науке проблема соотношения коммунитарного права и законодательства отдельных стран-членов ЕС остается малоизученной. В этой связи научный аппарат данной статьи составили преимущественно работы зарубежных ученых Николопулоса Илиаса, Янниса Зросуса, Констандиноса Мавриаса и др.

Изложение основных положений. Анализ опыта гармонизации греческого законодательства к коммунитарным правовым стандартам имеет как общетеоретическое, так и прикладное значение. На его основе могут быть сформулированы рекомендации странам, которые определили вступление в ЕС в качестве внешнеполитического приоритета, и которым в процессе интеграции предстоит столкнуться со схожими трудностями.

С момента присоединения Греции к ЕЭС и до настоящего времени наиболее острой проблемой, связанной с вхождением страны в общеевропейское правовое пространство, было и остается признание греческими судами принципа верховенства коммунитарного права и принципа прямого действия коммунитарного права. Первый принцип состоит в том, что в случае коллизии норм национального права и норм коммунитарного права преимущественную силу имеют последние. Второй принцип состоит — в непосредственном применении норм коммунитарного права на территории стран-членов ЕС без принятия соответствующих актов имплементации.

Рассмотрение споров, связанных с применением норм коммунитарного права на территории Греции, относится к ведению системы административных судов, возглавляемой Государственным Советом. Отдельные решения административных судов в этой сфере обрели знаковый характер, оказав влияние на развитие правовой системы Греции в целом.

Административные суды при осуществлении правосудия длительное время фактически не признавали принцип верховенства коммунитарного права. Первые противоречия возникли сразу после присоединения Греции к ЕЭС. В частности, по поводу Закона 1386/1983 «Об организации экономической реконструкции предприятий», который предоставлял греческому правительству полномочия увеличивать капитал и регулировать долги компаний, которые имели долговые обязательства перед частными банками. Этот закон противоречил Директиве 77/91 ЕС о требованиях к капиталу компаний. Однако, при рассмотрении

дела по существу греческий суд отдал предпочтение нормам национального законодательства. Такая позиция греческого суда стала основанием для рассмотрения в Суде ЕЭС первого дела против Греции в качестве ответчика. Только после рассмотрения в Суде ЕЭС двух последующих резонансных дел — Ассоциация членов Евангелической церкви против Греции С-381/89, Кареллас против Министра промышленности С-19 и 20/90 — административные суды в конечном итоге признали верховенство коммунитарного права [1, 345].

Верховный Суд (высший судебный орган Греции) подтвердил принцип верховенства коммунитарного права в решении по делу 1008/1993, резолютивная часть которого предоставила гражданину Италии право приобрести недвижимость в Греции на тех же условиях, что греческие граждане, несмотря на указ Президента Греции 1927 года, препятствующий приобретению гражданами других государств недвижимого имущества в Греции. В мотивировочной части решения Верховный Суд Греции сослался на нормы коммунитарного права, которые предусматривают более либеральный подход к рынку недвижимости в странах-членах ЕС.

Правовая позиция Верховного Суда повлияла на практику административных судов. Так, Государственный Совет, вынося решение по делу № 3502/1994, констатировал противоречие между национальным законодательством, которое запрещало гражданам Греции, являющимися должниками греческого государства, покидать страну, и одной из свобод Общего Рынка — свободой передвижения лиц, закрепленной нормами коммунитарного права. Вместе с тем, Государственный Совет признал, что последние обладают высшей юридической силой.

Камнем преткновения остается вопрос о верховенстве коммунитарного права над Конституцией Греции. С одной стороны, ст. 28 Конституции Греции предусматривает, что международные соглашения составляют неотъемлемую часть греческого национального законодательства и имеют преваляющую силу в случае противоречия с национальным законом [2, 255]. Данная статья наделяет Парламент полномочиями по имплементации международных договоров, в соответствии с которыми осуществляется передача конституционных прав международным организациям. С другой стороны, п. 3 ст. 28 предусматривает исключения из этой нормы, которые касаются правовых актов, противоречащих национальным интересам, посягающих на права человека и основы демократического правления. Эти положения Конституции Греции неоднократно приводили к противоречивым последствиям при осуществлении правосудия греческими судами [3, 106].

Одной из сфер правового регулирования, в которой отмечается противоречия коммунитарного права и конституционных традиций Греции, является деятельность в области СМИ.

В частности, п. 9 ст. 14 Конституции Греции предусматривает отстранение компаний, связанных с управлением СМИ, от участия в тендерах на получение государственных заказов. Ограничение, установленное Конституцией Греции было детализировано в законах, каждый из которых заменял предыдущий (3021/2002, 3310/2005 и 3414/2005).

Директивы 2004/18/ЕС и 2004/17/ЕС о государственных закупках гарантируют всем без исключения европейским компаниям равный доступ к получению государственных заказов и вступают в противоречие с п. 9 ст. 14 Конституции Греции. Цель директив обеспечить открытость и прозрачность процедур получения государственных заказов, создать дополнительные преграды для коррупции, и в конечном итоге, способствовать развитию международной конкуренции на рынке потребления. Благодаря применению директив в странах-членах ЕС в среднем на 30% снизилась цены на товары и услуги, закупаемые государством.

Несоответствие норм Конституции Греции нормам коммунитарного права по вопросу регулирования государственных закупок и подрядов неоднократно становилось объектом особого внимания со стороны ЕС. В апреле 2005 года Европейская Комиссия направила официальное уведомление греческому правительству, в котором обязывало последнее в трехнедельный срок гарантировать верховенство коммунитарного права в данном вопросе и внести изменения в Конституцию и соответствующие законы. В противном случае, Европейская Комиссия угрожала обращением в Суд ЕС на основании п. 2 ст. 226 Договора о ЕС. Жесткая позиция Европейской Комиссии вынудило греческие власти, заявить о готовности принять соответствующие меры и гарантировать, что нормы Конституции Греции, которые противоречат нормам коммунитарного права, не будут иметь определяющее значение при рассмотрении дел по существу.

Однако уже год спустя Государственный Совет решением по делу 3670/2006 вновь фактически подтвердил верховенство норм Конституции Греции над нормами коммунитарного права, указав на правомерность ограничений, установленных при проведении тендеров на получение государственных заказов для компаний, руководство которых связано родственными узами с управлением СМИ.

Еще одной сферой правового регулирования, в которой проявляется несоответствие норм Конституции Греции нормам коммунитарного права — образование. Показательным в данном вопросе

стало решение по делу Кацару против ДИ.КА. ТСА 3458/1998. Конституция Греции наделяет правом предоставления высшего образования исключительно национальные университеты, которые основаны, финансируются и управляются государством (ст. 16). Гражданка Греции Кацару получила степень магистра во французском университете Лилль. Частично обучение в магистратуре основывалось на прохождении двухгодичного курса обучения в частном институте Греции, не обладающем статусом национального университета. Когда она обратилась за признанием своего диплома магистра к греческим властям, ей было отказано. Кацару было предложено стать студенткой третьего курса юридического факультета греческого университета, по окончании которого она сможет претендовать на получение степени доктора права. В своих возражениях Кацару указывала на то, что принятое решение противоречит коммунитарному принципу свободного передвижения лиц, а также Директиве 89/48ЕС о взаимном признании квалификаций по юридическим специальностям.

В связи с противоречием между ст. 16 Конституции Греции и указанной директивой, 6 из 7 судей палаты Государственного Совета, первоначально рассматривающей дело, высказали мнение о том, что Конституция с точки зрения иерархии имеет большую юридическую силу и поэтому превалирует над коммунитарным правом. В силу исключительной важности, рассматриваемого вопроса, его окончательное решение было перенесено на пленарное заседание Государственного Совета Греции.

Большинство членов Государственного Совета (17 судей) настаивали на первостепенном значении при рассмотрении данного спорного вопроса ст. 149 Договора о ЕС, согласно которой ЕС «в полной мере уважает ответственность стран-членов за содержание образовательной программы и организацию учебного процесса, так же как и культурное и лингвистическое разнообразие». Ссылаясь на эту статью, они настаивали на том, что организация системы образования, в том числе высшего, признание иностранных научных степеней и содержания учебных программ находится в исключительной компетенции стран-членов ЕС, и исключается любое вмешательство в регулирование данной сферы со стороны ЕС. Судьи также сослались на ст. 126 Договора о ЕС, которая содержит обязательство ЕС «содействовать культурному процветанию стран-членов и уважать национальное и региональное разнообразие». Опираясь на вышеприведенную аргументацию, судьи сделали вывод, что Директива 89/48 ЕС предметно не связана со ст.126 Договора о ЕС, и в силу того, что этот

вопрос относится к национальной юрисдикции и не затрагивает коммунитарное право, нет необходимости в обращении в Суд ЕС.

Оставшиеся в меньшинстве 12 членов Государственного Совета высказали несогласие с такой позицией и настаивали на применении норм коммунитарного права и обязательном обращении в Суд ЕС. Они высказали мнение о том, что высшее образование относится к профессиональному обучению, которое предполагает свободу передвижения лиц и право на получение образования внутри ЕС, и что реализация этих прав и свобод будет затруднено в случае, если страна-член ЕС откажет в признании квалификации, полученной в другой стране-члене ЕС.

Итоговым решением по делу 3458/1998 Государственный Совет в очередной раз фактически подтвердил верховенство коммунитарного права над национальным законодательством Греции, за исключением норм Конституции.

Положение, когда политическая элита Греция на официальном уровне декларируют свою приверженность общеевропейским правовым ценностям, а судебная практика свидетельствует об их неприятии, вызывает острую критику как со стороны функционеров ЕС, так и со стороны экспертного сообщества Греции. По мнению Стелы-Ирины Вецика и Вассилиса Дзевелекоса, в Греции наблюдается подмена понятий «законодательный патриотизм» и «законодательный провинциализм» [4, 22].

Несмотря на то, что и в последние годы судебная система Греции неоднократно получала замечания от европейских институтов по поводу несоблюдения принципа верховенства коммунитарного права, можно сделать **вывод**, что в целом удалось добиться признания верховенства последнего над национальным законодательством страны. Спорным остается вопрос о верховенстве коммунитарных норм над нормами Конституции Греции, что способствует формированию напряженности в отношениях с ЕС, приводит к новым резонансным судебным делам, которые рассматриваются в Суде ЕС с участием Греции в качестве ответчика, что, в свою очередь, негативно сказывается на международном имидже страны.

Литература:

1. Cases and Materials on European Union Law. 2nd Edition — West Group, 2002. — 1434 p.
2. Μαυριάς Κων/νος, "Συνταγματικό Δίκαιο Γ", 2η έκδοσ, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα — Κομοτηνή 2002. — 560 σ.
3. Δρόσος Ι. Ελληνική Συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, ελ. εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα — Κομοτηνή, 1987. — 576 σ.
4. Stella-Eirini Vetsika. Tzevelekos. In Integration We Trust? The Reception of Supranational Law in the Greek Legal Order: «a Tale of Love and Darkness» / Stella-Eirini Vetsika, Vassilis P. Tzevelekos // STALS research paper. — 2010. — № 5. — 25 p.

Дворніченко Д. Ю. Комунітарне право та національне законодавство Греції: пошук найбільш ефективної моделі співвідношення

Анотація. В статті розглядається проблема співвідношення між комунітарним правом та національним законодавством Греції. Автор аналізує протиріччя між деякими законодавчими актами та окремими статтями Конституції Греції, з одного боку, та принципом прямої дії норм комунітарного права, з іншого. На прикладі судових рішень, що були прийняті Державною Радою Греції, розкривається двояка позиція грецької влади щодо питання верховенства комунітарного права над національним законодавством в цілому та Конституцією зокрема.

Ключові слова: Європейський Союз, Греція, комунітарне право, національне законодавство, Конституція Греції.

Dvornichenko D. Community law and national legislation of Greece: search the most effective model of correlation

Summary. The problem of relation between Community law and national legislation of Greece is examined in the article. The author analyses the contradictions between some national laws and certain articles of Constitution, on the one hand, and the direct effect principle of community law, on the other. The Decisions, made by the Council of State, reveal the dual position of Greek authorities towards the principle of supremacy of Community legal order over the national law in general and the Greek Constitution in particular.

Key words: European Union, Greece, Community law, national law, Constitution of Greece.