
МУСТАФАЕВ М.Г.¹ СООТНОШЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО И НАДНАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА: КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА) (Статья)

Аннотация. Несмотря на многочисленные исследования, касающиеся межгосударственной интеграции и наднационального метода управления интеграционными процессами, в настоящее время по-прежнему остаются актуальными вопросы трансформации международных организаций по мере приобретения ими наднациональных черт в межгосударственные объединения нового типа. На передний план все чаще выходят вопросы о соотношении международного (наднационального) и национального права государств-участников, а также измерения пределов активизма наднациональных органов. Изучая особенности европейского опыта становления и развития наднациональности и анализируя практику органов конституционного контроля европейских и постсоветских стран, автор делает выводы о текущем состоянии конституционно-правового регулирования интеграции в ЕС и на постсоветском пространстве, а также дает некоторые предложения о его совершенствовании.

Ключевые слова: международная интеграция; конституционное право; постсоветское пространство; европейское право; Европейский союз; Евразийский союз; наднациональность.

MUSTAFAEV M.G. The Relationship Between National and Supranational law: Constitutional Aspect (on the Example of EU Countries and the Post-Soviet Space)

¹ © Мустафаев Мамед Гусейн оглы, ведущий специалист научно-организационного отдела Поволжского института управления имени П.А. Столыпина (РАНХиГС).

Abstract. Despite numerous studies concerning interstate integration and the supranational method of managing integration processes, at present, the issues of transforming international organizations as they acquire supranational features into interstate associations of a new type still remain relevant. Questions about the relationship between international (supranational) and national law of the participating States, as well as measuring the limits of activism of supranational bodies, are increasingly coming to the fore. Studying the peculiarities of the European experience of the formation and development of supranationalism and analyzing the practice of constitutional control bodies of European and post-Soviet countries, the author draws conclusions about the current state of constitutional and legal regulation of integration in the EU and the post-Soviet space, and also makes some suggestions for its improvement.

Keywords: international integration; constitutional law; post-Soviet space; European law; European Union; Eurasian Union; supranationality,

Для цитирования: Мустафаев М.Г. Соотношение национального и наднационального права: конституционный аспект (на примере стран Европейского Союза и постсоветского пространства) (Статья) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4: Государство и право. – 2026. – № 2. – С. 150–162. – DOI: 10.31249/iajpravo/2026. 02.11

Введение

Идеи наднациональности в рамках международных организаций впервые получили свое воплощение в рамках европейского интеграционного проекта, основу которого в таком качестве заложили Ж. Монне и Р. Шуман, сформировав необходимую правовую почву для последовательной институциональной интеграции западноевропейских стран под эгидой международной организации наднационального типа – Европейского объединения угля и стали.

Дальнейшее развитие процесса глобализации и возникновение интеграционных объединений, имеющих, в отличие от межправительственных международных организаций, обширную компетенцию, включая те функции, которые прежде относились сугубо к суверенным национальным государствам, породили дис-

куссии о появлении международных организаций нового типа, которые именуются наднациональными¹.

С интенсификацией интеграционных процессов положения международного права стали нередко замещаться правом интеграционных объединений. Это выражается в принципах взаимоотношений наднационального права и национального права государств-участников, на основе которых выстраиваются межгосударственные взаимосвязи. К таким принципам прежде всего относятся: верховенство наднационального права, прямое действие и общеобязательность решений наднациональных институтов для всех стран-участниц интеграционного объединения.

Наднациональность как подсистема международного права

Данную проблему можно рассмотреть с двух точек зрения. С одной стороны, наднациональное право выступает подсистемой международного права, так как первичное право интеграционных объединений основано на международных договорах между государствами-участниками, являющимися субъектами международного права. К этому стоит добавить конституционно-правовое регулирование интеграции в государствах-участниках, задающее определенные рамки для членства в разного рода международных организациях и контроль за их деятельностью, а также переданные наднациональным органам на основе учредительных договоров компетенции, согласно которым они вправе принимать общеобязательные решения, что в совокупности предопределяет развитие интеграционных процессов через призму международного права.

Согласно другой точке зрения, наднациональное право не является международным правом, а представляет собой автономный правопорядок (*sui generis*), поскольку правовая конструкция наднациональных интеграционных объединений и содержание их учредительных договоров значительно отличаются от классических межправительственных международных организаций и их учредительных документов. В частности, в данном случае речь идет о Европейском союзе (ЕС), нормы права которого, как известно, не зависят от положений национальных конституций.

¹ Чайка К.Л. Влияние интеграции на роль и функции международных организаций // Труды Института государства и права РАН. – 2022. – Т. 17, № 2. – С. 99–127.

Существует и более категоричная точка зрения, согласно которой наднациональное право не представляют собой отдельную отрасль права, так как нормы ее якобы автономного правопорядка не могут быть выше по своей силе, чем нормы *jus cogens* (Устав ООН)¹.

Следует принимать во внимание то, что правопорядок, складывающийся в рамках интеграционных объединений, является сложной правовой конструкцией, имеющей свои конституционно-правовые особенности развития и правового регулирования, но в то же время, поскольку всегда создается посредством международных договоров и ими же регулируется, наднациональное право можно охарактеризовать как подсистему международного права. В этом контексте рассмотрение вопроса о соотношении национального и наднационального права происходит посредством определения границ влияния наднационального права, имеющего отличительные черты от обычного международного права, однако обладающего в определенной степени новыми правовыми качествами и автономностью правового регулирования.

Особенности формирования наднационального правопорядка в Европейском союзе

Термин «наднациональность» до сих пор является предметом дискуссий и не имеет единого устоявшегося определения в современной правовой доктрине. И.И. Лукашук раскрывает ключевые признаки наднациональности через призму верховенства права интеграционных объединений по отношению к национальным правовым системам стран-участниц: «Существуют особые случаи взаимодействия международного и внутреннего права. Наиболее показательны в этом плане Европейское сообщество. Лежащие в его основе международные договоры создали особую правовую систему: после вступления в силу они стали частью права участвующих стран и обладают приматом перед национальным правом. На их основе решения органов ЕС обрели прямое действие внутри государств»².

¹ См.: Ануфриева Л.П. Международные организации и параорганизации, интеграционные объединения: автономные правовые режимы (понятийный аспект международно-правовой науки) // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. – 2022. – № 5–1. – С. 356–360.

² См.: Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России: учеб. практ. пособие. – Москва: Спарк, 1997. – С. 90.

Ученый выделяет одну из главных отличий наднационального правового регулирования интеграционных процессов – взаимодействие двух правовых регуляторов, одновременно действующих в правовых пространствах международного (наднационального) и национального права.

Стоит отметить, что специфика приоритета европейского права обусловлена особенностями институционального устройства Европейского союза. В первую очередь она выражена в расширении компетенций наднациональных органов в сферах взаимодействия, ранее не затронутых учредительными договорами, а также принятия ими решений, которые возымели безусловное верховенство на территориях государств – членов ЕС.

Верховенство европейского права явилось результатом непростых взаимоотношений Суда Европейского союза с высшими национальными судами, и в первую очередь органами конституционного контроля. Принцип прямого действия европейских норм без необходимости имплементации в национальное законодательство государств – членов ЕС оформился во многом благодаря прецедентной практике Суда Союза.

Европейский пример построения наднационального правопорядка показателен и с точки зрения уникального опыта расширения пределов компетенций органа интеграционного объединения. В то же время не стоит сбрасывать со счетов согласие национальных правительств с таким положением дел в целях устойчивого развития интеграции. Более того, реальная эффективность судебного органа в рамках ЕС зависит не столько от качества и последовательности его аргументации и правовых позиций, сколько от учета национальными судами стран-участниц его решений при рассмотрении дел и взаимодействии с ним при возникновении правовых коллизий.

В связи с этим можно выделить ключевые конституционно-правовые особенности становления и развития наднационального правопорядка в рамках ЕС, такие как верховенство и прямое действие наднациональных норм, расширение компетенций наднациональных органов за рамки тех, что были ранее предусмотрены учредительными договорами, учет правовых позиций Суда ЕС высшими национальными судами государств-участников.

В контексте рисков для национального суверенитета интегрирующихся государств это означало, напротив, его реализацию посредством углубления межгосударственного сотрудничества для

тех задач, решение которых в силу различных причин на национальном уровне не представлялось возможным.

Роль конституционной идентичности в процессе соотношения наднационального и национального права в рамках Европейского союза

Проблема взаимодействия наднационального права и национального права является сложной и разноплановой. Рассуждать о дуалистическом или монистическом подходах можно лишь применительно к конкретному случаю. Как правило, большинство государств – членов ЕС исповедуют монистический подход в вопросах о соотношении двух правовых систем. Этому свидетельствуют конституционные положения, регламентирующие роль и значение норм международного (наднационального) права в национальных правовых системах. Например, такими по форме и смыслу содержания являются положения конституций Испании (ст. 93), Франции (ст. 55), Нидерландов (ст. 93), Польши (ст. 91), Германии (ст. 25), Боснии и Герцеговины (ст. 2), Греции (ст. 28).

В то же время, в некоторых странах превалирует дуализм, при котором провозглашается верховенство национальных конституций в отношении норм международного (наднационального) права¹. На практике, сформулированной и закреплённой Судом ЕС концепции абсолютного приоритета европейского права время от времени противопоставляются позиции национальных органов конституционного контроля, не принявших доктрину верховенства права ЕС над национальным правом государств-членов.

Конституционные суды многих стран-участниц ЕС (Германия, Италия, Австрия, Чехия, Испания, Великобритания, Польша, Венгрия и др.) на разных этапах развития европейской интеграции устанавливали пределы (доктрина контрлимитов, *ultra vires*) приоритета европейского права, оставляя за собой право в исключительных случаях (нарушения конституционной идентичности) рассматривать вопрос о неприменимости норм права ЕС². Позиции органов конституционного контроля европейских стран традици-

¹ См.: Умнова-Конюхова, И.А. Тенденции и перспективы конституционно-го развития Российской Федерации. К 30-летию Конституции РФ: монография / ИНИОН, РАН. – Москва, 2024. – С. 33–34.

² См.: Wendel M. Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives // European Constitutional Law Review. – 2011. – Vol. 7, N 1. – P. 96–137.

онно основываются на том положении, что границы европейской интеграции определяются положениями национальной конституции, а они, в свою очередь, вправе определять эти границы в каждом отдельном споре и при необходимости осуществлять контроль над актами наднациональных органов.

Так, Конституционный Суд Италии в своих решениях (постановления № 183 от 27.12.1973, № 170 от 08.07.1984) сформулировал позицию, согласно которой в определенных случаях отступление от решений Суда ЕС возможно, если такие решения входят в противоречие с фундаментальными ценностями национального права.

Правовые позиции Суда ЕС в ответных решениях основывались на том, что согласно обязательствам по учредительным договорам Италия была обязана привести все свое национальное законодательство, в том числе Конституцию, в соответствие с правом ЕС, в связи с чем возникшие коллизии являются результатами непринятия этих мер, что, таким образом, не дает оснований для точечного применения союзных норм, поскольку это подрывает основы общего европейского правопорядка и равенство государств – членов объединения.

Некоторые ученые выделяют отрицательные стороны систематического игнорирования верховенства законодательства ЕС национальными конституционными судами, что, по их мнению, может всерьез подорвать единообразное применение европейского права на территории государств-членов, поставив их граждан в неравное положение¹.

Своим осторожным отношением к взаимодействию национального права с правом ЕС также известен Федеральный конституционный суд Германии, который давно избрал дуалистический подход в вопросе соотношения двух правовых систем. Суть данного подхода объясняется тем, что гарантии конституционной идентичности в соответствии с конституционными нормами и нормами права ЕС должны сосуществовать в европейском правовом пространстве. В свою очередь, проверка рисков нарушения конституционной идентичности государства-участника дает право Конституционному суду верифицировать решения наднациональных

¹ См.: Cemalovic U. Supremacy of EU Law over National Legislation and Supreme Jurisdictions of the Member States – a Quest for a New Balance // Europe in Changes: The Old Continent at a New Crossroads. – 2021. – P. 63–78.

европейских институтов на предмет нарушения неприкосновенных принципов Основного закона государства-участника.

Таким образом, можно выделить ключевые конституционно-правовые особенности построения европейского наднационального правопорядка, такие как верховенство и прямое действие наднациональных норм, расширение компетенций наднациональных органов за рамки тех, что были ранее предусмотрены учредительными договорами, учет правовых позиций Суда ЕС высшими национальными судами государств-участников.

На современном этапе принцип верховенства права ЕС и доктрины органов конституционного контроля государств-участников продолжают сосуществовать, формируя новые конституционно-правовые механизмы для поиска баланса и устойчивости европейского правового порядка. При этом подчеркивается сложность и динамизм правовой интеграции в рамках ЕС, отражающие тонкий баланс между наднациональной властью ЕС и суверенитетом его государств-членов¹. Такое положение дел, по мнению ученых, является результатом деятельности высших национальных судов стран – участниц ЕС, которые со временем пришли к использованию правовых стратегий в целях предотвращения, минимизации и разрешения потенциальных коллизий между конституционным правом и наднациональным правом ЕС².

Решение вопроса о соотношении наднационального и национального права на постсоветском пространстве

В настоящее время наиболее успешным интеграционным форматом межгосударственного сотрудничества является Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Рассматривая ЕАЭС как наиболее развитое интеграционное объединение постсоветского пространства, можно также выделить некоторые особенности развития, схожие с тем опытом, который преодолел Европейский союз на пути к достижению более углубленной и устойчивой форм интеграции.

¹ См.: Hoxhaj A. From the primacy and effectiveness of EU law to the doctrine of the supreme principles of the constitutional order // The Enlargement Process and Perspectives for Albania and the Western Balkans. – 2023. – P. 19.

² См.: Dimitrakopoulos I. Conflicts between EU law and National Constitutional Law in the Field of Fundamental Rights // European judicial training network. – 2019. – P. 11.

Нередко правовые позиции Суда ЕАЭС выступают предпосылками для характеристики ЕАЭС в качестве международной организации, обладающей наднациональными чертами. В своих консультативных заключениях Суд ЕАЭС не раз излагал позиции относительно прямого действия и верховенства норм права ЕАЭС (консультативные заключения от 04.04.2017, от 10.07.2018). Очевидно, что в основе таких правовых позиций могут лежать попытки формирования автономного правопорядка в рамках ЕАЭС и определения места и роли норм права ЕАЭС в национальных правовых системах.

В то же время, если говорить о расширении собственных компетенций, то Суд ЕАЭС не пошел по пути Суда ЕС, выразив в одном из своих консультативных заключений от 12.02.2025 г. твердую позицию, согласно которой «изменение компетенции Суда может быть осуществлено государствами – членами Союза посредством внесения соответствующих поправок в Статут Суда».

Договором о ЕАЭС предусмотрено, что применение государствами – членами Союза унифицированного правового регулирования в конкретных сферах в рамках проведения единой политики, а также гармонизации правового регулирования в рамках согласованной политики осуществляется также посредством решений органов ЕАЭС. Из этого следует, что акты вторичного права занимают в национальных правовых системах государств-членов позицию, идентичную той, что и ратифицированные международные договоры, заключаемые в рамках ЕАЭС.

Наряду с этим в национальном законодательстве государств – членов Союза формальные различия между этими видами актов, как правило, не регламентируются. На практике решение вопроса о возможной дифференциации такого рода актов, их месте и статусе возложено на национальные правоприменительные органы и отчасти на практику Суда ЕАЭС.

Высшими судебными органами России¹ и Казахстана² сформулированы правовые позиции, в соответствии с которыми нацио-

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» // Российская газета. – 2019. – № 276.

² См.: Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 29.11.2019 № 7. «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства» // газета «Казахстанская правда». – 2019. – № 243 (29120).

нальные суды должны учитывать практику Суда ЕАЭС при толковании и применении норм права объединения, а в случае возникновения коллизии между регулируемыми таможенные отношения нормами права ЕАЭС и положениями национального законодательства применению подлежит право Союза.

В этой связи К.В. Энтин, анализируя практику российских судов, отмечает их восприятие в отношении правовых позиций Суда ЕАЭС в различных сферах, которое в свою очередь основано на признании за нормами права Союза, включая акты его органов, свойств прямого действия и верховенства, обуславливающих необходимость толкования российского законодательства в свете права ЕАЭС, а при невозможности такого сообразного толкования – неприменение конфликтующей нормы национального закона¹.

В то же время, как показывает практика, при возникновении коллизии между положениями национальных конституций постсоветских стран и решениями органов международных организаций, как правило, такие акты могут не исполняться по заключению органов конституционного контроля, так как априори имеют меньшую юридическую силу, чем конституция. Этот тезис отражает общую особенность конституционного права государств региона и служит своеобразным постулатом, основанным на основополагающих конституционных ценностях и принципах.

В своих постановлениях Конституционный Суд РФ не раз предпринимал попытки сформулировать более определенные критерии, обосновывающие отступление от международных обязательств страны, делая упор в своих правовых позициях на защиту прав и свобод человека и гражданина, защиту государственного суверенитета и подчеркивая высшую юридическую силу Конституции². Со временем этот подход трансформировался и привел к созданию правовых инструментариев, позволяющих не применять не сам международный договор и обязательства, а решения меж-

¹ Энтин К.В. Влияние правовых позиций Суда Евразийского экономического союза на правоприменительную практику российских судов по таможенным спорам // Вестник Российской таможенной академии. – 2022. – № 3. – С. 56–64.

² См.: Постановления Конституционного Суда РФ: от 09.07.2012 № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации ...»; от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений ...» и др.

государственных органов, основанных на таком международном договоре¹.

Более того, данный механизм нашел свое закрепление на конституционном уровне в ходе конституционной реформы 2020 г. (ст. 79). Иными словами, правовым основам конституционного контроля в отношении решений международных органов, чье толкование положений международного договора, ратифицированного Российской Федерацией, противоречит Конституции страны, была придана высшая юридическая сила.

Данную позицию занял и Пленум Верховного Суда РФ в части норм права ЕАЭС, отразив ее в своем постановлении от 26.11.2019 № 49: коллизийный приоритет права ЕАЭС не может приводить к нарушению прав и свобод, гарантированных конституцией страны.

Ранее схожую позицию изложил и Конституционный Совет Республики Казахстан в постановлении от 05.11.2009 № 6, который сформулировал тезисы о недопустимости признания в качестве обязательных для государства решений международных организаций и их органов, нарушающих положения Конституции Казахстана в части суверенитета, прав и свобод человека и гражданина, а также изменения установленных Основным законом страны унитарности, территориальной целостности и формы правления.

Аналогичный опыт сложился также в Республике Беларусь, где в ряде своих решений (от 23.01.2018 № Р-1120/2018, от 14.03.2019 № Р-1166/2019, от 14.03.2023 № Р-1304/2023) Конституционный Суд страны отмечал, что в условиях трансформации национальной правовой системы, когда правовое регулирование общественных отношений осуществляется наряду с актами наднационального права, критерием легитимности данного регулирования, согласно верховенству Конституции, является гарантирование обеспечения и защиты конституционных прав и свобод граждан, защиты государственного суверенитета, а также сохранения конституционной идентичности.

В то же время подобная правовая методология может нести определенные риски для интеграционного проекта, в случае, если ее применение будет обусловлено обстоятельствами политической

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 03.03.2015 № 417-О «По запросу Арбитражного суда Центрального округа о проверке конституционности ...».

конъюнктуры. В целях минимизации политических и субъективно-оценочных факторов и придания правовому регулированию более легитимного и объективного характера важно определить подходы к выработке оптимального взаимодействия национального и наднационального права, в том числе посредством выработки гибких процедур и механизмов их взаимодействия в рамках развития правовой интеграции¹.

В действительности, сохранение равновесия между развитием интеграции и приемлемой степенью наднациональности зависит от различных факторов и этапов развития интеграционных процессов. Этот баланс может смещаться в ту или иную сторону соразмерно динамике правовой интеграции. При достаточном уровне регламентации конституционных положений об условиях участия и передачи полномочий, а также наличии разного рода конституционно-правовых механизмов обозначение пределов активизма наднациональных институтов рамками установленных компетенций и развитие интеграции в целом становится реальным фактором сосуществования двух правовых систем.

Заключение

В заключение можно сделать вывод о том, что для европейского и постсоветского пространств общей характерной чертой в рамках взаимодействия двух правопорядков является контроль относительно злоупотреблений на наднациональном уровне по поводу вторжения в «суверенные границы» государств в сфере фундаментальных конституционных ценностей.

Как показывает практика, в основе долгосрочного развития интеграции лежит надлежащее конституционно-правовое регулирование, в том числе согласованная правовая политика как на национальном, так и на наднациональном уровнях, что обуславливает их непосредственное взаимодействие и сосуществование в рамках общего правового пространства.

При этом поиск баланса не должен основываться на простом казуистическом предотвращении конфликтов. Взаимодействие не должно приводить к нарушению фундаментальных конституцион-

¹ Долинская В.В., Слесарев В.Л. Решения международных судов в системе источников права (на примере актов Европейского Суда по правам человека) // Журнал Сибирского федерального университета. Гуманитарные науки. – 2023. – № 16. – С. 783–792.

ных ценностей, равно как и нарушение выполнения обязательств на национальном уровне. В этой связи существует потребность в выведении общих подходов, основанных на конституционных принципах, являющихся общими для государств-участников в сфере интеграционного развития. Таковыми могут являться: принцип верховенства конституции и конституционной идентичности, принцип государственного суверенитета, принцип территориальной целостности, принцип открытости к сотрудничеству, принцип невмешательства во внутренние дела государств, принцип обеспечения национальной безопасности.

Таким образом, использование системы указанных конституционных принципов в сфере интеграции будет способствовать образованию ценностно-правового каркаса интеграционной политики государств-участников, определяя допустимую глубину правовой гармонизации, устанавливая условия делегирования суверенных полномочий и пределы действия международных (наднациональных) норм в национальных правовых системах.