

**РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

**Российский  
ежегодник  
международного  
права**

**2008**

**СОЦИАЛЬНО-КОММЕРЧЕСКАЯ ФИРМА  
“РОССИЯ-НЕВА”**

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГ  
2009**

**RUSSIAN ASSOCIATION OF INTERNATIONAL LAW**

**Russian  
year-book  
of international  
law**

**2008**

**SOCIAL-COMMERCIAL COMPANY  
“RUSSIA-NEVA”**

**SANCT-PETERSBURG  
2009**

## **ОСНОВНЫЕ ПРАВА И ПРИНЦИП ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

**© Должиков А.В.**

*Кандидат юридических наук*

Реализация закрепленных во Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. основных прав во многих современных государствах зачастую неэффективна, поскольку осуществление основных прав сопровождается произвольными ограничениями, которые устанавливаются национальными органами публичной власти. Сама Декларация предвосхищает подобные ситуации, закрепляя принцип пропорциональности или соразмерности, согласно которому такие ограничения прав человека допускаются исключительно для достижения ряда публичных целей (п. 2 ст. 29). В силу его абстрактности и в условиях отсутствия официального

международно-правового толкования соответствующих норм Декларации рассматриваемый принцип требует особого анализа. В частности, его содержание может быть проанализировано на примере применения в праве Европейского Союза (далее – ЕС), где он выступает не только в качестве основы правопорядка, но и получил широкую интерпретацию в практике Суда ЕС (далее – СЕС).

**Юридическое закрепление принципа пропорциональности в праве ЕС.** Принцип пропорциональности получил непосредственное закрепление в Хартии ЕС об основных правах от 7 декабря 2000 г.<sup>1</sup> Являясь первоначально политическим документом, в последующем Хартия была инкорпорирована в проект Договора, учреждающего Конституцию для Европы от 29 октября 2004 г.,<sup>2</sup> одобрена 12 декабря 2007 г.<sup>3</sup> институтами ЕС как юридически обязательный для них акт, а согласно ч. 1 ст. 6 Лиссабонского Договора о ЕС от 13 декабря 2007 г.<sup>4</sup> ей придается юридическая сила равная учредительным договорам ЕС. Сущность рассматриваемого принципа определяется в ч. 1 ст. 52 Хартии, согласно которой ограничения основных прав «могут применяться лишь при соблюдении принципа пропорциональности и только в том случае, если они необходимы и действительно отвечают общим целям, признаваемым ЕС, или необходимы для защиты прав и свобод других лиц». При этом он применим как в сфере основных прав, так и в области компетенции органов ЕС. Во втором случае принцип пропорциональности предполагает, что содержание и форма действий ЕС не должны выходить за рамки того, что необходимо для достижения целей Договоров (ч. 4 ст. 5 Лиссабонского Договора о ЕС).

Развитие принципа пропорциональности содержится в практике СЕС. Так, в Решении от 5 мая 1998 г. по делу «Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии против Комиссии Европейских Сообществ» СЕС подчеркивает, что «принцип пропорциональности, который является одним из общих принципов права Сообществ, требует, чтобы принимаемые институтами Сообществ меры не выходили за пределы того, что является адекватным и необходимым для достижения целей, обоснованно преследуемых законодательством, о котором идет речь; когда существует выбор между различными адекватными мерами нужно обратиться к наименее обременительному, а причиняемый ущерб не должен быть непропорциональным поставленным целям» (п. 96).<sup>5</sup> Необходимо отметить, что СЕС четко не называет отдельные элементы принципа пропорциональности, но косвенно их применяет. Установить такие элементы позволяет внутривнутригосударственная практика.

<sup>1</sup> См.: Official Journal. 2000. Vol. 43. С 364/1.

<sup>2</sup> См.: Official Journal. 2004. Vol. 47. С 310.

<sup>3</sup> См.: Official Journal. 2007. Vol. 50. С 303.

<sup>4</sup> См.: Official Journal. 2007. Vol. 50. С 306.

<sup>5</sup> См.: Judgment of the Court of 5 May 1998 C-180/96 «United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Commission of the European Communities» // European Court reports. 1998. P. I-02265.

**Пропорциональность как общий принцип права.** В силу своего распространения в правопорядке различных государств, главным образом в Европе, пропорциональность выступает в качестве общего принципа права.<sup>6</sup> В первую очередь, заслуживает внимания его понимание в немецкой юриспруденции. По мнению многих исследователей,<sup>7</sup> данный принцип имеет германские корни. В доктрине государственного права и практике Федерального Конституционного Суда ФРГ для конкретизации принципа соразмерности в широком смысле (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*)<sup>8</sup> или запрета чрезмерности (*Übermaßverbot*)<sup>9</sup> традиционно выделяют три «классических элемента» (субпринципа)<sup>10</sup>: 1) пригодность (*Geeignetheit*), т.е. применение средств, которые действительно достигают желаемого результата; 2) необходимость (*Erforderlichkeit*), предусматривающая, что используемые меры наносят минимально возможный вред правам в отличие от предполагаемого применения альтернативных средств; 3) соразмерность в узком смысле (*Zumutbarkeit, Angemessenheit, Proportionalität*), согласно которой ограничение основных прав должно находиться в оптимальном соотношении с защищаемыми публичными ценностями.<sup>11</sup>

**Элементы принципа пропорциональности.** Ориентируясь на положения Хартии ЕС об основных правах, Договора о ЕС, решения СЕС и на вышеизложенную практику ФРГ, можно предположить, что принцип

<sup>6</sup> См.: **Groussot X.** Proportionality in Sweden: The Influence of European Law // *Nordic Journal of International Law*. 2006. Vol. 75. P. 451–472; **Emiliou N.** The principle of proportionality in European law: a comparative study. London, 1996; **Jans J.H.** Proportionality Revisited // *Legal Issues of European Integration*. 2000. Vol. 27. P. 239–265; *The Principle of proportionality in the laws of Europe* / Ed. by E. Ellis. Oxford, Portland, 1999; **Ueda J.** Is the Principle of Proportionality the European Approach?: A Review and Analysis of Trade and Environment Cases before the European Court of Justice // *European Business Law Review*. 2003. Vol. 14. P. 557–593. и др.

<sup>7</sup> См.: **Kluth W.** Das Übermaßverbot // *Juristische Arbeitsblätter*. 1999. H. 7. S. 606; **Jakobs M.C.** Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit // *Deutsches Verwaltungsblatt*. 1985. H. 15. S.97 и др.

<sup>8</sup> См.: **Arnauld von A.** Die normtheoretische Begründung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes // *Juristische Zeitung*. 2000. H. 6. S. 276–280; **Bleckmann A.** Begründung und Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsprinzips // *Juristische Schulung*. 1994. H. 3. S. 177–183.

<sup>9</sup> См.: **Erichsen H.-U.** Das Übermaßverbot // *Jura*. 1988. S. 387–388; **Krebs W.** Zur verfassungsrechtlichen Verortung und Anwendung des Übermaßverbotes // *Jura*. 2001. H. 4. S. 228–234; **Ossenbühl F.** Maßhalten mit dem Übermaßverbot // *Wege und Verfahren des Verfassungslebens: Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag* / hrsg. von P. Badura, R. Scholz. München, 1993. S. 151–164.

<sup>10</sup> Некоторые авторы включают в содержание принципа соразмерности требование обоснованности или легитимности цели (*Legitimer Zweck*). Подчеркивая, что это требование есть лишь предпосылка соразмерности. См.: **Ipsen J.** *Staatsrecht*. Bd. 2. Grundrechte. Neuwied, Kriftel, 2001. S. 53.

<sup>11</sup> См.: Urteil des Ersten Senats vom 20. Juni 1984 (G 10) // *Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht*. 1984. Band. 67. S. 173.

пропорциональности включает четыре элемента: обоснованность, пригодность, минимальность и сбалансированность.

**Обоснованность.** Предпосылкой соблюдения принципа пропорциональности является обоснованность ограничения основных прав. В доктрине данный элемент получил наименование «допустимой цели» (*Zulässiges Ziel*).<sup>12</sup> Это требование предполагает оценку важности оснований и целей, для защиты которых устанавливается ограничение основного права. Такие меры допустимы только для обеспечения действительно значимых публичных ценностей.

Первичное право ЕС предусматривает наиболее абстрактные основания ограничения прав. В таком качестве закрепляются «признаваемые ЕС общие цели и защита прав других лиц» (ч. 1 ст. 52 Хартии основных прав ЕС). По сути, обоснованность нашла отражение в ценностях ЕС (ст. 2 Лиссабонского Договора о ЕС): человеческое достоинство, свобода, демократия, равенство, господство права, соблюдение прав человека, толерантность, правосудие, солидарность. Кроме того, она проявляется и в целях ЕС (ст. 3 Договора о ЕС): содействие миру и благосостоянию населения, обеспечение пространства свободы, безопасности, правосудия и внутреннего рынка, устойчивого развития, борьба с социальной изоляцией, содействие социальной справедливости и т.д. Не вызывает сомнения тот факт, что указанные ценности и цели обладают открытым содержанием. Это позволяет институтам ЕС и государствам-членам ЕС с помощью расширительного их толкования оправдывать многие ситуации необоснованного ограничения основных прав. Вследствие этого в процессе оценки допустимости ограничения основных прав СЕС пытается конкретизировать цели и ценности ЕС применительно к конкретному спору. В этой связи значение имеет детализация ценностей и целей ЕС во вторичном праве. В частности, рассматривая возражение заявителя о том, что обязанность убивать группу инфицированных животных нарушает принцип пропорциональности и не обоснованно защитой прав потребителей, СЕС уточняет, что предусмотренные ЕС меры оправданы целью защиты человеческого здоровья и уничтожения коровьего бешенства (п. 22, 27 Решения СЕС от 7 мая 2002 г.).<sup>13</sup>

Интересно заметить, что в подавляющем числе дел СЕС признает обоснованность ограничений основных прав, со ссылкой на одну из ценностей или целей ЕС. Однако обоснованные ограничения основного права могут быть признаны СЕС противоречащими остальным элементам принципа пропорциональности.

**Пригодность.** Требование пригодности соблюдается тогда, когда предпринимаемые национальными органами меры действительно способ-

<sup>12</sup> См.: *Szczekalla P.* Grundrechte Schutzbereiche und Schrankensystematik // *Handbuch der Europäischen Grundrechte / Von F.S.M. Heselhaus, C. Novak.* München, 2006. S. 277.

<sup>13</sup> См.: *Judgment of the Court of 12 January 2006 C-504/04 «Agrarproduktion Staebelow GmbH v. Landrat des Landkreises Bad Doberan» // European Court reports.* 2006. P. I-679.

ны служить цели, ради которой осуществляется ограничение основных прав. Национальный законодатель при принятии законов должен прогнозировать саму возможность достижения используемым средством (ограничение права) ценностей или целей ЕС. Отсутствие разумной связи между целью и средством приводит к непригодности последнего.

СЕС в Решении от 12 декабря 2006 г. С-380/03 по делу «ФРГ против Европарламента и Совета ЕС» констатирует, что запрет рекламы и спонсорства в отношении табачной продукции в печатных СМИ не пригоден для достижения целей гармонизации внутреннего рынка, поскольку не запрещена аналогичная печатная продукция, поставляемая из третьих стран или предназначенная для специалистов в табачной торговле (п. 136, 140).<sup>14</sup> Исходя из приведенного примера, можно прийти к выводу, что средство не может быть пригодным, если нет рациональной связи между ним и публичной целью. В случае определения непригодности ограничения права дальнейшая проверка пропорциональности может не требоваться. Напротив, даже пригодное средство может не отвечать оставшимся элементам данного принципа.

**Минимальность.** Использование пригодного ограничения основного права недопустимо в случае нарушения требования минимальности. Оно заключается в том, что для достижения обоснованной и пригодной цели применяются наименее обременительные для носителя основного права ограничения при условии, что государство-член ЕС также не будет нести чрезмерных издержек (организационных, финансовых). Вред, который причиняется носителю основного права, должен быть меньше, чем польза, получаемая от сдерживания возможных злоупотреблений. Только малозначительные обременения ведут к пропорциональности. Минимальность предполагает наличие и выбор альтернативных средств, которые являются менее обременительными для основных прав.

Чаще всего в практике СЕС анализируются существующие альтернативные варианты ограничения основного права, на которые ссылается одна из сторон. Например, в Решении от 13 мая 1997 г. С-233/94 «ФРГ против Европарламента и Совета ЕС» было признано пропорциональным требование для всех кредитных учреждений присоединяться к депозитно-гарантийной схеме, даже если в государствах есть добровольная схема членства или обязанность информировать потребителей о таком присоединении (п. 76-83).<sup>15</sup> В данном случае более обременительное средство было признано допустимым, поскольку не было пригодно для достижения целей ЕС.

**Сбалансированность.** Последним элементом выступает сбалансированность или пропорциональность (в узком смысле). В отличие от пре-

<sup>14</sup> См.: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 December 2006 C-380/03 «Federal Republic of Germany v. European Parliament and Council of the European Union» // European Court reports. 2006. P. I-11573.

<sup>15</sup> См.: Judgment of the Court of 13 May 1997 C-233/94 «Federal Republic of Germany v. European Parliament and Council of the European Union» // European Court reports. 1997. P. I-02405.

дыдущих элементов это требование предполагает не столько оценку средств, сколько установление равновесия конфликтующих ценностей – основных прав и публичных интересов. Противоречащие друг другу право и публичный интерес должны взвешиваться по их важности в шкале ценностей. В частности, в Решении от 29 января 2008 г. C-275/06 СЕС подчеркнул, что «...право ЕС требует при реализации директив государствам-членам учитывать толкование, которое требует соблюдения справедливого баланса между различными основными правами, защищаемыми правом порядком ЕС» (п. 69).<sup>16</sup> На основании данного положения СЕС указал государствам-членам на необходимость сбалансировать, с одной стороны, право на уважение частной жизни пользователей Интернет серверов, на которых они размещают музыкальные файлы, а, с другой стороны, право на интеллектуальную собственность производителей музыки. Тем самым, требование сбалансированности предполагает обязанность национальных властей избирать такие средства и способы правового регулирования, которые бы отвечали, по возможности, каждой из затрагиваемых ценностей. Согласование противоречащих ценностей возможно различными способами, например, с помощью компенсации, возмещения и т.п.

Таким образом, анализ пропорциональности позволяет прийти к некоторым выводам. Рассматриваемый принцип имеет своей предпосылкой обоснованность ограничения права для защиты ценностей и целей ЕС. Соблюдение принципа пропорциональности в широком смысле предполагает последовательную проверку трех основных требований: пригодности, означающей оценку принципиальной возможности достижения средством желаемой цели; минимальности, предусматривающей наличие и выбор альтернативных средств, которые являются менее обременительными для основных прав; сбалансированности (пропорциональности в узком смысле), направленной на взвешивание конфликтующих индивидуальных и публичных интересов.

---

<sup>16</sup> См.: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 29 January 2008 C-275/06 «Productores de Música de España (Promusicae) v. Telefónica de España SAU» // European Court reports. 2008.