

М. Р. АБСАТТАРОВ

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СУДЕБНОГО ПОРЯДКА АННУЛИРОВАНИЯ
АКТОВ ОРГАНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА**

В функционировании европейских интеграционных объединений наблюдается заметная роль Люксембургской наднациональной судебной инстанции, гарантирующей в случае нарушения безусловное соблюдение правовых предписаний всеми субъектами европейского права, будь то государства–участники Европейского сообщества (далее – ЕС), единые институты или частные лица. Суд ЕС использует право как один из действенных инструментов интеграции, успех которой одновременно обеспечивается, на мой взгляд, предусмотренной юрисдикционной возможностью контролировать деятельность общих органов. Европейское сообщество, обладающее собственной правовой системой, установило судебный порядок аннулирования актов институтов ЕС, который является одним из механизмов контроля за законностью в области их нормотворческой деятельности. В этой связи, учитывая недостаточную изученность данной проблемы в международном праве, прежде всего в казахстанском, опыт ЕС как международной региональной организации, безусловно, представляет большой научный интерес и может быть использован в качестве модели правового обеспечения интеграции между странами СНГ и Центрально-Азиатского союза, а также в целях развития административной юстиции Казахстана.

Прежде всего необходимо отметить, что принципы, которые лежат в основе судебного разрешения споров об аннулировании нормативно-правовых актов органов ЕС, во многом представляют аналогию с французским и немецким административно-процессуальным правом. В частности, это касается вопросов обжалования незаконности изданного акта в связи с превышением полномочий (отсутствием компетенции) и определения критериев акта, подлежащего оспариванию¹. Но эти принципы, заимствованные из национального права государств-членов ЕС,

были адаптированы к особенностям европейского правового порядка. Так, ст. 230 ЕС предусматривает, что Суд ЕС контролирует законность принятых европейскими институтами нормативно-правовых актов и с этой целью наделяется компетенцией принимать решения по искам, предметом обжалования которых является противоправный характер издания данных нормативно-правовых актов. Следовательно, представляется возможным оспорить законность только тех актов, которые принадлежат к вторичному праву ЕС и к тому же составляют основной массив европейского права. При этом существуют строгие временные ограничения – иск должен быть направлен в Суд ЕС в течение двух месяцев, которые в зависимости от обстоятельств исчисляются следующим образом: 1) со дня опубликования акта, тогда сроки начинаются только через пятнадцать дней после опубликования в Официальном журнале ЕС; 2) со дня уведомления истца об акте; 3) если истец отсутствовал, с того дня, когда истец узнал об этом акте².

Полагаю целесообразным остановиться подробнее на вопросе о нормативно-правовых актах, которые могут быть обжалованы с целью их аннулирования. Следует подчеркнуть особенно заметную эволюцию этого вопроса: в течение долгого времени в соответствии с первоначальной редакцией учредительного договора о ЕЭС европейская судебная инстанция принимала к рассмотрению иски только против односторонних актов Совета и Комиссии, а решения Европейского парламента «ускользали» от судебного контроля за законностью. Не могут быть предметом иска об аннулировании также конвенционные документы, т.е. международные соглашения, в частности, заключаемые ЕС ассоциативные соглашения с третьими странами, союзами государств или международными организациями. В целом заключение международного соглашения, противоречащего

¹ *Fromont M.* L'influence de droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la CJCE // *Revue Trimestrielle de Droit Européen.* Paris, 1966. №1. P. 65-67.

² Ст. 230 Договора об учреждении Европейского сообщества с внесенными Амстердамским договором изменениями и дополнениями // *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam. Textes comparés.* Paris: La documentation française, 1999. P. 170.

учредительным договорам ЕС, может быть предметом иска об аннулировании согласно ст. 230 ЕС. Вместе с тем в этой ситуации метод «отделимого акта»: в отсутствие права прямо обжаловать международное соглашение, возможно требовать аннулирование решения, дающего разрешение на его заключение³.

Как было отмечено ранее, акты Европейского парламента долгое время ускользали от иска об аннулировании. Это обстоятельство было оправдано предыдущим содержанием ст. 230 ЕС (бывшая ст. 173 ЕЭС), которая предусматривала возможность аннулирования нормативно-правовых актов европейских институтов, наделенных полномочиями принимать решения, а Европарламент располагал лишь консультативными полномочиями. Но данная проблема была устранена внесенными конститутивными договорами изменениями, предоставившими ему эти полномочия в бюджетной сфере. В итоге возобладала точка зрения, согласно которой было недопустимым, чтобы акты одного из европейских институтов находились вне судебного контроля, в то время как ст. 220 ЕС определяет, что Суд ЕС призван обеспечивать соблюдение правовых норм при токовании и применении европейского законодательства⁴.

Эта проблема привела к отказу прежнего рестриктивного подхода к компетенции Европейского парламента и признанию так называемой теории «пассивной легитимации», т.е. признанию за ним качества ответчика в рамках иска об аннулировании. Первым судебным делом было «Люксембург против Европейского парламента» от 10 февраля 1983 года, которое признало, что иски об аннулировании резолюций Европарламента подлежат судебному рассмотрению⁵. В следующем судебном споре по этому же поводу Суд ЕС впервые аннулировал резолюцию Европарламента как незаконную⁶. В дальнейшей судебной практике европейская юрисдикция отметила следующее: возбуждение дела по иску

об аннулировании парламентской резолюции возможно при условии, если она порождает правовые последствия, что оценивается каждый раз в зависимости от конкретного содержания самого акта⁷.

Таким образом, только акты, оказывающие по своему содержанию юридическое воздействие и причиняющие определенный ущерб, подлежат оспариванию посредством иска об аннулировании. Однако из редакции ст. 230 ЕС следует, что аннулированию не подлежат акты, лишенные обязательного характера. На первый взгляд определение обязательного характера акта не вызывает сложностей, но в действительности эта проблема оказалась более сложной и комплексной, поэтому многие юридические конструкции были смоделированы под сильным влиянием практических императивов в ходе интеграционных процессов. Изучение практики принятия решений позволило выявить феномен создания оригинальных правовых категорий, что привело к сглаживанию абстрактного характера разных видов нормативно-правовых актов ЕС. Например, применение Европейским советом некоторых видов актов, специально не предусмотренных учредительными договорами, является достаточно известным феноменом. Еврокомиссия также пошла по этому пути посредством актов, квалифицированных чаще всего как «сообщение». Последние не образуют гомогенную совокупность: первая категория формируется сообщениями Комиссии совету, и они редко публикуются в Официальном журнале ЕС; вторая категория сообщений предназначена главным образом для информирования частных лиц, в особенности, осуществляющих экономическую деятельность, и публикуются в Официальном журнале ЕС. Некоторые из них носят чисто информационный характер, а другие содержат определенные юридические последствия, в частности, когда они затрагивают отмену особого экономического режима⁸.

³ CJCE 30 avril 1974, aff. 181/73, Haegeman II, Rec. 1974. P. 452.

⁴ Zarka J-D. L'essentiel de l'Union européenne. Paris: Gualino, 2003. P. 55-75.

⁵ CJCE 10 février 1983, aff. 230/81, Grand-Duché de Luxembourg c. Parlement européen. Rec. 1983. P. 255.

⁶ CJCE 10 avril 1984, aff. 108/83, Grand-Duché de Luxembourg c. Parlement européen. Rec. 1984. P. 1945.

⁷ CJCE 23 avril 1986, aff. 294/83, Parti écologiste «des Verts c. Parlement européen». Rec. 1986. P. 1339; CJCE 3 juillet 1986, aff. 34/86, Conseil des Communautés européennes c. Parlement européen. Rec. 1986. P. 2155.

⁸ Melchior M. Les communications de la Commission. Contribution à l'étude des actes communautaires non prévus par les traités // Mélanges Dehousse. Vol. II. Bruxelles: Nathan Labor, 1979. P. 243.

С учетом постоянно меняющегося характера издаваемых актов идентификация обязательных актов становится особенно деликатной проблемой. При изучении актов Суд ЕС отодвигает в сторону формальный критерий, он не берет в расчет ни название акта, ни данное органом внешнее его оформление. Так, Суд ЕС, рассмотрев дело «AETR», в своем решении уточнил следующее, что было бы противоречивым цели ЕС истолковывать рестриктивно условия принятия к производству иска, ограничив его значение только категориями актов, предусмотренных в ст. 249 ЕС. Европейская юрисдикция подчеркивает, что иск об аннулировании должен быть применим в отношении всех актов, принятых институтами, «какова ни была бы их природа или форма и которые имеют в качестве цели оказать правовое воздействие»⁹. Кроме того, в решении от 5 декабря 1963 г. Суд ЕС уточняет, что иск подлежит рассмотрению, если он обжалует акт, который характеризуется завершением внутренней процедуры его издания, и «устанавливает окончательное выражение намерения..., предназначенного оказать правовые действия для их адресатов»¹⁰.

Таким образом, не подлежат принятию к рассмотрению иски, обжалующие следующие акты:

1. Подготовительные акты, т.е. предусматривающие подготовительные действия, в том числе и заключения. Однако подлежат принятию иски, обжалующие акты, которые, несмотря на их временный характер, устанавливают окончательное завершение специальной процедуры и тем самым нарушают некоторые права частных лиц¹¹.

2. Подтверждающие акты, в этом случае правовые последствия создаются первоначальным актом, получившим подтверждение.

3. Документы внутреннего распорядка, объединяющие акты самых разных наименований, такие, как инструкции, циркуляры, ноты и письма, которые могут, к примеру, обозначить государству-члену точку зрения Комиссии относительно

соответствия соглашения между предприятиями европейским нормам в области конкурентной политики. Необходимо уточнить, что сообщения Комиссии имеют важную роль в некоторых сферах, например, правила конкуренции на европейском рынке. Этими актами (сообщениями) Комиссия априорно устанавливает общие концептуальные линии и определяет политику, иными словами, они кодифицируют базу действий. Большинство этих актов как таковые не влекут за собой юридических последствий и не наносят какой-либо ущерб, поэтому они не могут быть обжалованы в рамках иска об аннулировании, но за ними следует признать косвенное правовое значение через призму соблюдения принципа «законных ожиданий». Несоблюдение этих сообщений может вызвать ответственность Комиссии, а также «Суд ЕС может аннулировать решение о запрете, противоречащее сообщению, он сделает это не по причине нарушения акта какого-либо института, а по причине нарушения этого основного принципа европейского права»¹².

В рамках иска об аннулировании, как и в случае с некоторыми другими видами исков, существует деление на привилегированных и непривилегированных истцов¹³. В ходе эволюции теории и практики в этом вопросе Суд ЕС должен был решить проблему «активной легитимации» Европарламента (признание за ним права истца), т.е. проблему возможности для последнего обжаловать акты, ущемляющие его прерогативы. Привилегированными истцами являются исполнительные органы Сообщества, т.е. Совет и Комиссия, а также государства-члены. Они пользуются привилегированным положением, которое выражается в возможности осуществлять обжалование актов, содержащих решение, будь то акт регламентарного или индивидуального характера, и независимо от того, имеет ли место нарушение их интереса предположительно незаконным актом. Привилегированное положение

⁹ См.: CJCE 31 mars 1971, aff. 22/70, Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes. Rec. 1971. P. 263.

¹⁰ CJCE 5 décembre 1963, aff. jtes 23, 24, 52/63, Société anonyme Usines Emile Henricot et autres c. Haute Autorité de la CECA. Rec. IX. 1963. P. 439.

¹¹ CJCE 15 mars 1967, aff. 8 a 11/66, Société anonyme Cimenteries CPR. Rec. 1967. P. 93.

¹² Melchior M. Les communications de la Commission. Contribution à l'étude des actes communautaires non prévus par les traités // Mélanges Dehousse. Vol. II. Bruxelles: Nathan Labor, 1979. P. 254.

¹³ Абсаттаров М.П. Иск о бездействии в судопроизводстве Европейского союза: проблемы и суждения // Известия НАН РК. Серия общественных наук. Алматы, 2005. №3(249). С. 71-80.

государств-членов в качестве истца, на мой взгляд, ведет к парадоксальной ситуации: когда государство-член оспаривает акт Совета, оно требует аннулирования акта, в пользу которого проголосовал его представитель. Но это обстоятельство не парализует последующую возможность обжалования, что было отмечено в европейской судебной практике: ст. 230 ЕС предоставляет любому государству-члену право обжаловать посредством иска об аннулировании законность любого регламента Совета, и «осуществление этого права не обусловлено принятой представителем этого государства позицией, входящего в состав Совета»¹⁴.

Касательно признания за Европарламентом «активной легитимации», т.е. качества истца, можно отметить, что после принятого Судом ЕС постановления по делу «Зеленые» от 23 апреля 1986 года¹⁵ казалось, что «активная легитимация» Европарламента была признана. В пользу такой возможной эволюции вопроса выдвигались в основном два аргумента: с одной стороны, идея параллелизма между «активной и пассивной легитимацией»; с другой – данное Судом ЕС конструктивное толкование ст. 230 ЕС. Но судебное постановление по делу «Европейский парламент против Европейского совета» от 27 сентября 1988 года парализовало казавшейся вероятной эволюцию, согласно решению европейской юрисдикции действовавшая в то время редакция договора ЕЭС не позволяла признать за Европейским парламентом качество, дающее возможность предъявлять иск об аннулировании¹⁶. Но менее чем через два года Суд ЕС вернулся к первоначальному анализу проблемы «активной легитимации» Европарламента. В этот раз Суд ЕС опирался на понятие институционального баланса. По его мнению, отсутствие норм, предусматривающих за Европарламентом право требовать аннулирование акта, могло установить процедурный пробел, что противоречит фундаментальному интересу, который связан с поддержанием и соблюдением институционального равновесия, определенного конститутивными

соглашениями ЕС. Суд ЕС посчитал, что Европарламент вправе направлять в Суд ЕС иск об аннулировании акта Совета или Комиссии при условии, что данный иск способствует сохранению его прерогатив и основан на доводах, исходящих из их нарушения, и подчинен правилам, предусмотренным для таких же исков других институтов¹⁷. Полагаю, что признание за Европейским парламентом права подачи иска об аннулировании является, скорее, функциональным, поскольку оно связано с необходимостью сохранения его прерогатив при помощи иска, который в основе должен исходить только из нарушения прерогатив.

Согласно ст. 230 ЕС непривилегированные истцы (юридические и физические лица) вправе обжаловать только индивидуальные акты, т.е. когда они являются их прямыми адресатами, или решения, хотя и приняты в виде регламента или адресованного другому лицу решения, затрагивает их прямо и индивидуально. Вместе с тем здесь возникает трудность установить четкую грань между регламентарными и индивидуальными актами, и данная проблема хорошо известна во французском и особенно в немецком административном праве. В немецком административном праве судопроизводство в связи с аннулированием рассматривается сугубо под субъективным углом: иски имеют в качестве цели разрешение спора между государственными органами и частными лицами. Следовательно, вполне логично, если принятые индивидуальные правовые меры являются объектом обжалования в судебном порядке¹⁸. При определении критериев различия между регламентарным и индивидуальным актом формальный подход, как и ссылка на правовой режим акта, не приемлем, также факт опубликования акта не позволяет делать вывод о наличии его регламентарной природы, поэтому только материальный критерий будет действенным. В соответствии со ст. 249 ЕС регламент является актом общего характера и создает условия его применения, он применяется не в отношении ограниченных, обозначенных и идентифицируемых

¹⁴ CJCE 12 juillet 1979, aff. 166/78, République italienne c. Conseil des Communautés européennes. Rec. 1979. P. 2575.

¹⁵ CJCE 23 avril 1986, aff. 294/83, Parti écologiste «des Verts c. Parlement européen». Rec. 1986. P. 1339.

¹⁶ CJCE 27 septembre 1988, aff. 302/87, Parlement européen c. Conseil des Communautés européennes. Rec. 1988. P. 5615.

¹⁷ CJCE 21 mai 1990, aff. C-70/88, Parlement européen c. Conseil des Communautés européennes. Rec. 1990. I, P. 2041.

¹⁸ Fromont M. L'influence de droit français et du droit allemand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la CJCE // RTDE. 1966. P. 147.

адресатов, а в отношении категории, обозначенной абстрактно и в совокупности. В свою очередь, индивидуальное решение по сравнению с регламентом не формулирует нормы в целом, а ограничивается ее конкретизацией и обозначением адресата.

Как было отмечено, любое физическое или юридическое лицо вправе направить иск против решения, которое, хотя и принято в форме регламента или адресованного другому лицу решения, затрагивает его прямо и индивидуально. Необходимо отметить, что формулировка «другое лицо» подразумевает не только частные лица в буквальном смысле, но равным образом и государства-члены¹⁹.

Возможность для частного лица обжаловать ошибочно регламентарный акт или решение, формально адресованное государству-члену или другому частному лицу, подчинена ряду условий: частное лицо должно быть прямо и индивидуально затронуто действием этого акта. В соответствии с решением по делу «Плауманн» от 15 июля 1963 г. субъекты иные, чем адресаты решения, могут рассматриваться как индивидуально затронутыми только при условии, что «это решение их связывает из-за некоторых качеств, которые им присущи, или фактической ситуации, которая их характеризует в отличие от любого другого лица и по этой причине их индивидуализирует аналогичным способом, как и адресатов»²⁰. Таким образом, частный истец вправе атаковать неиндивидуальный акт или адресованный третьему лицу индивидуальный акт при условии, что произошла настоящая правовая замена, которая должна была лишить соответствующего адресата акта любых возможностей обжалования. Чтобы выявить произошедшую замену, необходимо наличие двух признаков субъективного характера: ограниченное число затронутых лиц и возможность их индивидуализировать.

Касательно основания аннулирования акта можно отметить, что в большинстве случаев речь идет об отсутствии компетенции. В данном случае незаконность заключается в том, что евро-

пейский институт принимает решение в сфере, относящейся к компетенции другого европейского института. Так, принятый Комиссией акт в области, регулирование которой относится к компетенции Совета, будет «запятнано» отсутствием компетенции по предметному основанию. Согласно доминирующей доктрине в данном случае подразумевается отсутствие внутренней компетенции, т.е. вмешательство одного европейского института в область полномочий другого института. Наряду с этим нарушение существенных процедурных требований принятия акта также может служить основанием для требования его аннулирования, поскольку их несоблюдение или неправильное соблюдение может оказать влияние на принятое решение²¹. К существенным процедурным требованиям, например, относятся правила, которые лежат в основе разработки и подготовки актов ЕС. Так, представляется необходимым соблюдать консультативную процедуру, предусмотренную в конститутивных соглашениях ЕС относительно консультации с Европейским парламентом, в противном случае акты будут недействительными. Одним из оснований аннулирования акта европейских институтов может быть превышение полномочий. Превышение полномочий встречается в случаях, когда институт использует полномочия в иных целях, чем в тех, для чего он был наделен ими. В подобных ситуациях это влечет более детальный и серьезный судебный контроль за законностью акта, ибо он принят европейским органом в соответствии с предусмотренными формами и не находится в очевидном противоречии с правовыми нормами.

Согласно ст. 231 ЕС в случае обоснованности иска об аннулировании Суд ЕС объявляет акт ничтожным. При этом аннулирование может быть полным или частичным. Суд ЕС может аннулировать частично, когда незаконность касается только некоторых положений акта. Если имеет место полная цельность и неделимость акта, то Суд ЕС должен аннулировать полностью весь акт.

¹⁹ CJCE 1^{er} juillet 1965, aff. 106-107/63, Toepfer I, Rec., 1965, P.526; CJCE 23 novembre 1971, aff. 62/70, Bock. Rec. 1971. P. 898; CJCE 6 mars 1979, aff. 92/78, Simmenthal IV. Rec. 1979. P. 779; CJCE 17 septembre 1980, aff. 730/79, Phillip Morris. Rec. 1980. P. 2671.

²⁰ CJCE 15 juillet 1963, aff. 25/62, Plaumann. Rec. IV. 1963. P. 225.

²¹ *Burban J-L.* Les institutions européennes. Paris: Vuibert, 2002. P. 49-61.

С учетом перечисленного сложно предположить, что иск об аннулировании служит контролю норм объективного права. В действительности, он, скорее, позволяет восстановить нарушенное субъективное право. В европейской судебной системе исключено, чтобы частные лица могли обжаловать равным образом все виды административных актов, будь то акты общего или индивидуального назначения. Подобная защита норм

субъективного права не присуща собственно европейской юстиции, поскольку существует и играет важную роль в национальных правовых системах стран ЕС. Следовательно, иск об аннулировании устанавливает контроль за дискреционными полномочиями органов ЕС, что позволяет одновременно говорить об ЕС как правовом сообществе.

Поступила 5.02.06г.

М. З. МУСАХАНОВА

ИЗ ИСТОРИИ ЦЕНТРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МУЗЕЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Центральный государственный музей Республики Казахстан – крупнейший музей страны, основополагающим ядром которого стала коллекция музея Оренбургского края.

Музей Оренбургского края организован 1 ноября 1830 года при Оренбургском военном губернаторе, графе П. П. Сухтеленe, который циркулярным письмом просил население «жертвовать в музей» предметы естественной истории, археологии, этнографии. «С переводом генерала Эссена в Санкт-Петербург сюда назначен был военным губернатором и командиром отдельного Оренбургского корпуса генерал-адъютант, граф Павел Петрович Сухтелен – человек добрый, сердечно относившийся к каждому, гуманный в обращении и замечательно выдававшийся своим умом» [1, с. 62]. Музей первоначально был размещен при Неплюевском военном училище, а в 1831 году стал называться Музеум Оренбургского края.

Организация музея мотивировалась тем, что «край сей обширный и богатый многоразличными произведениями природы, заключающий несколько народов, разнящих верою, нравами, обычаями, промышленностью, одеждою, доселе по своему пространству и разнообразию самими жителями оного несовершенно знаемый оставался для России, и в особенности для иностранцев и сей край нуждается в развитии. Для этого нужно образование музеума» [2].

Одним из первых экспонатов нового музея были вещи, поступившие от хана Внутренней Букеевской Орды Джангира Букеева: саукеле – женский головной убор; иякчуперяк – косынка, повязываемая на шею; джаулок – большой платок, прикрепляемый к саукеле; буркеншик – покрывало; койлек – женская рубашка; койлек – девичья рубашка; тубетей – девичья шапка с пером каркара; тон – бархатный кафтан; чапан – шелковый халат женщин [3, с. 234].

Фонды музея начали пополняться богатыми коллекциями известных ученых, собранными в результате путешествий и полевых исследований. Такова коллекция известного ботаника Н. С. Турчанинова – собрание растений Сибири около 700 видов, минералогические собрания Г. С. Карелина в Западном Казахстане.

Большую роль в организации музея сыграл польский политический ссыльный Томаш Зан (1796–1855). Магистр философии Виленского университета Т. Зан за организацию тайного общества в университете вместе с поэтом Адамом Мицкевичем и другими студентами был арестован и по приговору суда сослан в г. Оренбург, куда он прибыл на поселение в ноябре 1824 года [4, с. 41]. Разносторонняя научная подготовка и успешные научные исследования Т. Зана в области геологии и ботаники позволили оренбургскому начальству поручить ему организацию музея. 23 января 1831 года он был определен устройтелем