

M.P. АБСАТТАРОВ

СПЕЦИФИКА КОМПЕТЕНЦИЙ СУДА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Европейский Союз (далее – ЕС) – это объединение двадцать семь независимых государств, который консолидирует страны с разными правовыми системами и традициями. Один из основных его институтов является Европейский Суд, который в научной литературе еще недостаточно исследовано, прежде всего, специфика его компетенций.

Согласно конститутивным договорам (статьи 220 Договора о ЕС и 136 Договора о Евраторе), которые представляют собой основную правовую базу деятельности Суда ЕС, европейская юрисдикция обеспечивает соблюдение права ЕС посредством единообразного толкования и применения данных договоров. Поэтому за ним закреплены компетенции по рассмотрению следующего круга вопросов:

- иски государств-членов, Комиссии, Совета ЕЦБ и Административного совета ЕИБ против стран-участниц ЕС и национальных центральных банков, которые уклоняются от исполнения обязательств, вытекающих из европейского законодательства (статьи 226-228, 237 Договора о ЕС);
- иски государств-членов, институтов ЕС и частных (юридических и физических) лиц против Европарламента, Еврокомиссии, Совета или ЕЦБ о констатации нарушения обязательств, исходящих из норм европейского права (статьи 232-233 Договора о ЕС). В данном случае нарушение обязательств заключается в противоправном бездействии этих институтов, выраженном в том, что они воздерживаются от принятия предусмотренного законодательством ЕС нормативного правового акта;

- иски государств-членов, Комиссии, Совета, Парламента, Счетной Палаты, ЕЦБ, Административного совета ЕИБ, и частных (юридических и физических) лиц, которые оспаривают законность актов и имеют в качестве цели их аннулирование, принятых совместно Европейским Парламентом и Советом, односторонних актов Совета, Комиссии, Европейского Парламента, ЕЦБ Совета управляющих ЕИЦ и Административного совета ЕИЦ (статьи 230-231, 233 и 237 Договора о ЕС);

- иски о внедоговорной ответственности ЕС и ЕЦБ по поводу возмещения ущерба, причиненного институтами ЕС, ЕЦБ или их служащими при исполнении ими своих обязанностей (статьи 235 и 288 Договора о ЕС);

- принятие в преюдициальном порядке решений по поводу толкования учредительных договоров, толкования и оценки действительности актов институтов ЕС и ЕЦБ, а также толкования уставов организаций, созданных в соответствии с актами Совета, если это предусмотрено самими уставами (статья 234 Договора о ЕС);

- трудовые споры между ЕС и его служащими (статья 236 Договора о ЕС);

- споры по поводу заключенных ЕС публичноправовых договоров или частно-правовых контрактов, если для этого они предусматривают арбитражную оговорку (статья 238 Договора о ЕС);

- любой спор между государствами-членами, возникающий в связи с содержанием учредительных договоров, при условии, что на основании специального соглашения по этому поводу они согласились подчинить его решение компетенции Суда ЕС (статья 239 Договора о ЕС);

- применение санкций, если данное полномочие предусмотрено в регламентах, которые приняты совместно Европейским Парламентом и Советом или Советом согласно положениям учредительных договоров (статья 229 Договора о ЕС).

- Все эти компетенции предусмотрены в целях сохранения баланса и равновесия институциональной структуры ЕС, установленной конститутивными соглашениями и, соответственно, требующей строгого следования разработанным для этого правовым установлениям. В основе функционирования Суда ЕС лежит главный постулат – создание не только экономического и политического, но и правового сообщества.

Суд ЕС существенно отличается от такого судебного учреждения, как Международный суд ООН. Учредители ЕС, вдохновленные идеей правового государства, предпочли в этом вопросе отказаться от разработанной в международном праве классической модели арбитражного или третейского суда. Обращение в Международный

суд или арбитраж, как правило, осуществляется на основе согласия сторон или специального соглашения, а Суд ЕС обладает исключительной и обязательной компетенцией по рассмотрению споров в рамках ЕС. Так, согласно статье 292 Договора о ЕС, государства-члены обязуются не разрешать споров, касающихся толкования или применения учредительного договора, иным путем, кроме тех, которые предусмотрены этим договором, тем самым за Судом ЕС определена исключительная и обязательная компетенция по рассмотрению споров в рамках ЕС [1]. Таким образом, Суд ЕС можно одновременно рассматривать в качестве регионального специализированного суда: количество стран, которые вправе обратиться к нему с иском, обусловлено членством в Европейском Союзе. При этом решения наднационального судебного органа, обладающего исключительной компетенцией по рассмотрению споров касательно права ЕС, носят обязательный характер для тяжущихся сторон. В целом, судебные споры в рамках Евросоюза, если учесть компетенции, которыми наделен Суд ЕС, играют фундаментальную роль в развитии общеевропейской правовой системы [2]. В этих условиях многообразие компетенций Суда ЕС, несомненно, вызывает большой интерес, как с теоретической, так и с практической точки зрения.

Невзирая на широкий круг полномочий по разрешению споров, европейская судебная инстанция обладает в основном предметной подсудностью. Это недвусмысленно исходит из содержания статей 240 Договора о ЕС и 155 Договора о Евраторе, предусматривающих, что участие ЕС в спорах в качестве одной из сторон разбирательства не может служить препятствием для подчинения этих споров юрисдикции государств-членов, кроме случаев, когда учредительные договоры наделяют Суд ЕС соответствующей специальной компетенцией. Следовательно, представляется возможным констатировать, что национальные органы правосудия являются судебными учреждениями, обладающими общей юрисдикцией по рассмотрению споров относительно права ЕС. Вместе с тем, думается, что содержание статьи 240 Договора о ЕС не лишено двусмысленности, ибо компетенции Суда ЕС по рассмотрению споров не исчерпываются только положениями учредительных договоров, так как он наделен компетенциями по рассмотр-

рению споров также и в силу вторичного конвенционного права, ограничивающегося толкованием его отдельных протоколов.

Учредители европейского объединения предполагали правопорядок Сообщества по возможности сильно интегрированным и достаточно структурированным, и насколько создание последнего является реальностью, во многом зависит от существования эффективных средств правовой защиты, способных обеспечить и гарантировать соблюдение законности в масштабах ЕС. Поэтому, обязательная подсудность Суду ЕС определенной категории дел принципиально связана с сохранением правопорядка ЕС. Однако характерный для типичных международных соглашений способ урегулирования споров не был полностью исключен европейскими учредительными договорами, поскольку предусмотренная в ряде случаев факультативность юрисдикции Суда ЕС тесно привязана к схеме классического конвенционного права. Чтобы учесть особенности компетенций Суда ЕС по рассмотрению споров, целесообразно их разделить на несколько категорий.

Во-первых, Суд ЕС является международной юрисдикцией, поскольку он регулирует отношения между странами Евросоюза. Так, в соответствии со статьями 226 и 227 Договора о ЕС он выносит решение согласно процедуре констатации неисполнения государствами-членами обязательств, возложенных на них в силу европейского законодательства. Кроме того, согласно статье 239 Договора о ЕС, Суд ЕС обладает компетенцией для принятия решения по любому спору, который может возникнуть между государствами-участниками относительно содержания учредительного договора, но при условии, что они подчинят его разрешение юрисдикции европейской судебной инстанции посредством достигнутого в этих целях специального соглашения. Разумеется, что такое сравнение будет, относительным, так как в действительности к основным чертам международной юрисдикции необходимо отнести исключительный и факультативный характер, что частично расходится с положениями учредительных договоров.

Во-вторых, Суд ЕС можно сравнить с конституционной юрисдикцией или органом конституционного контроля. Данное сопоставление не вызывает особых возражений, так как Суд ЕС

призван в основном следить за соблюдением положений учредительных договоров, представляющих конститутивную основу функционирования ЕС. Согласно договорам, созданы политическая структура и институты, принципы функционирования которых необходимо сохранить. Суд ЕС в данном направлении выработал понятие «институциональный баланс», т.е. баланс полномочий между наднациональными органами, который является одной из основных характеристик институциональной системы ЕС и фундаментальным гарантом баланса интересов как для частных (юридических и физических) лиц, так и для государств-членов и самих институтов ЕС. Касательно этого вопроса, Суд ЕС дает ответ в деле №70/88 от 22 мая 1990 г. «Parlement européen c. Conseil des Communautés européennes»: соблюдение институционального баланса означает, что каждый из институтов осуществляет полномочия строго в пределах предусмотренных компетенций, и, следовательно, любое нарушение этого положения влечет за собой юридическую ответственность [3].

Продолжая сравнение в этом направлении, в Суде ЕС можно заметить черты федерального конституционного суда, ибо основная задача федеральной конституционной юрисдикции – обеспечить четкое разграничение компетенций федерации и ее субъектов. Суд ЕС следит за правильным разграничением компетенций между государствами и ЕС как в области внешних международных правоотношений, так и в сфере европейского внутреннего правопорядка. Подобное сравнение больше связано с политической и доктринальной априорностью, выраженной в федеративном или предфедеративном характере ЕС, который подразумевался учредителями уже на начальном этапе их создания. На практике Суд ЕС не дал окончательного разъяснения, однозначно раскрывающего конфедеративный или федеративный характер Евросоюза.

В-третьих, Суд ЕС является органом административной юстиции, так как рассматривает иски, оспаривающие законность актов институтов ЕС или их бездействие в нормотворческой сфере, а также соответствие принятых актов учредительным договорам. В действительности, подобная точка зрения допустима, при условии, что по своему смыслу, содержанию и сущности нормативные правовые акты являются

административными. Но если их рассматривать в качестве законодательных, то Суд ЕС будет, конечно, представлен как конституционная юрисдикция.

В-четвертых, европейская судебная инстанция может быть представлена в виде суда по трудовым и социальным спорам, поскольку она разрешает любые конфликты между ЕС и его служащими на условиях, определяемых их статутом и вытекающих из применяемых к ним режимов. Одновременно Европейский Суд рассматривает иски, которые касаются свободного передвижения работников между странами Европейского Союза и предоставления им одинаковой социальной защиты.

В-пятых, Суд ЕС выступает в качестве гражданского или коммерческого трибунала. Он вправе в случаях, предусмотренных европейским законодательством, предписывать штрафные санкции и контролирует их применение в отношении юридических лиц, нарушивших правила конкуренции ЕС.

Приведенное сравнение предполагает и учитывает основную реальность – специфику и особенность европейского правопорядка. Поэтому все сравнения, конечно, не претендующие на совершенство, исходят только из логики многообразия компетенций Суда ЕС по рассмотрению различных видов споров. Правовой порядок ЕС предусматривает совокупность способов правовой защиты, призванных обеспечить его эффективность и связность [4]. Классификация средств правовой защиты, т.е. рассматриваемых европейской юрисдикцией исков, вызывает по-прежнему некоторые дискуссии, но, с учетом превалирующих трех критериев, в общих чертах представляется возможным определить их следующим образом:

- Учитывая природу, значение и диапазон полномочий Суда ЕС, можно прибегнуть к трехсторонней классификации: судебные споры о восстановлении прав, нарушенных действиями органов ЕС; о незаконности изданного институтом ЕС нормативного правового акта; о толковании норм европейского законодательства.

- Классификацию, если учесть функциональное назначение исков, можно представить как двустороннюю (неисполнение своих обязательств государствами-членами – юрисдикционный контроль за институтами ЕС) или трехстороннюю (контроль за европейскими институтами

ми – контроль за государствами-членами – преюдициальная процедура, инициированная национальными юрисдикциями).

Наряду с изложенным, статьи 238 Договора о ЕС и 153 Договора о Европейском Союзе предусматривают, что Суд ЕС компетентен принимать решение по спорам, направленным ему на основе арбитражной оговорки, которые содержатся в публично-правовом договоре или частно-правовом контракте, заключенном ЕС. Как правило, подобные судебные споры в Европейском Суде на основе положений указанной статьи касаются вопросов публичного рынка и частно-правового характера.

Учредительные договоры ЕС предусматривают равным образом возможность обращения в Суд ЕС на основании отдельного соглашения об арбитраже по поводу споров, возникших между государствами-членами в связи с содержанием конститутивных договоров (статьи 239 Договора о ЕС и 154 Договора о Европейском Союзе). В данном случае представляется вполне вероятным применить правила, выработанные международными судами в рамках факультативной юрисдикции. Компетенция Суда ЕС, таким образом, должна распространяться на все споры, по поводу которых стороны решили обратиться к нему, не делая различия между спорами юридического или политического характера. Возможность подчинить разрешение спора Суду ЕС может исходить не только из предварительного арбитражного соглашения, но и из соглашения, заключенного в последующем специально по этому вопросу. Следует отметить, что, так как Суд ЕС является органом уже учрежденным (со своим регламентом, со своими процессуальными правилами), то арбитражное соглашение не будет нуждаться в уточнении состава судебского корпуса и содержания процессуальной стороны разбирательства [5].

Так, с целью избежать расхождений при толковании подписанных между государствами-членами ЕС некоторых конвенций, принадлежащих к комплементарным (дополнительным) источникам европейского права, в ряде случаев предусмотрены определенные полномочия, которыми наделен Суд ЕС. Эти конвенции в действительности можно отнести к классическому международному праву, ибо в большинстве случаев представляют, хоть и пространную, схожесть с обычным международным договором. В действительности, согласно статье 293 Договора о

ЕС, государства-члены при необходимости вступят между собой в переговоры с целью обеспечить своим гражданам упрощение формальностей, установленных для взаимного признания и исполнения судебных и арбитражных решений. Нормы данной статьи привели к заключению Брюссельской Конвенции 27 сентября 1968 г. о судебной компетенции и исполнении судебных решений в области гражданского и коммерческого права. Договаривающиеся стороны Конвенции полностью осознавали, что наилучшие результаты при ее применении могут быть достигнуты в условиях ее единообразного толкования и понимания содержания. Кроме того, подписавшиеся государства посредством совместной декларации изъявили готовность изучить возможности предоставления некоторых компетенций Суду ЕС и, в случае необходимости, начать переговоры по поводу соглашения о данном вопросе, что и нашло свое логическое завершение в Протоколе от 3 июля 1971 г., конкретизирующем вышеизложенную Конвенцию.

Однако Суд ЕС, следит за правильным разграничением и осуществлением компетенций не только в сфере европейского внутреннего правопорядка, но и в области международных отношений ЕС, что является дополнительным аргументом, позволяющим его квалифицировать, с определенной долей условности, как орган конституционной или административной юстиции [6]. Со своей стороны предусмотренная консультативная компетенция Суда ЕС, не подпадающая под традиционное понятие судебного разбирательства, является, как и компетенция по рассмотрению споров, вопросом о предметной подсудности. Она связана с превентивным контролем, который усиливает базовый и фундаментальный характер учредительных договоров ЕС. На сегодняшний день, консультативная деятельность Суда ЕС, оставаясь в количественном выражении незначительной, все же играет важную роль, так как затрагивает проблемы институционального баланса и равновесия. Кроме того, изучение консультативных функций Суда ЕС представляет большой интерес, поскольку они не могут быть рассмотрены отдельно от функций по рассмотрению споров. Таким образом, заключение Суда ЕС согласно консультативной процедуре, частично схожей с исковым производством, имеет общие черты с судебным поста-

новлением или решением. Вместе с тем, между ними существует значительная разница, состоящая в том, что консультативное заключение не обладает силой судебного постановления.

Представление о консультативной процедуре в Суде ЕС, в силу своей специфики, оставалось довольно неоднозначным. С одной стороны, она иногда не дает возможности обжалования в судебном порядке, а, с другой стороны, составляет только один из элементов комплексной процедуры принятия решений на уровне ЕС. На практике Суд ЕС рассматривает консультативное заключение как правовой акт, исходящий от компетентного органа, который осуществляет свои функции в соответствии с определенными правовыми принципами и предписаниями. Поэтому, можно утверждать, что при любых обстоятельствах имеет место косвенный контроль со стороны Суда ЕС [7].

Однако судебный орган, обладающий одновременно консультативной компетенцией, осуществляет контроль значительно шире по сравнению с традиционно принятым контролем в рамках судебного разбирательства. В реальности, запрос о заключении, в отличие от искового заявления в судебном процессе, не фиксирует строгие рамки для консультативного органа (в данном случае для Суда ЕС). Этот орган при подготовке и принятии заключения относительно свободен в определении содержания базовых и отыскочных норм, а также сферы и объема судебного контроля. Со временем Суд ЕС склонился в сторону более широкого понимания судебного контроля, и на практике статья 300 пункт 6 Договора о ЕС стала восприниматься как обязательный механизм процедуры обращения в Суд ЕС с предварительным запросом на предмет совместности намечаемого международного соглашения с положениями конститутивного договора. Таким образом, представляется вполне возможным подвергнуть судебной оценке Суда ЕС или, в случае необходимости, национальных юрисдикций любые вопросы, вызывающие сомнения по поводу формальной или материальной стороны международного соглашения, и в данный момент роль Суда ЕС будет ключевой [8].

Теоретически, орган, который наделен полномочием принимать решение, не может быть связан с заключением европейской юрисдикции, по крайней мере, если он и обязан обратиться с консультативным запросом, то это его не обязывает следовать ее предписаниям. Однако, заклю-

чения Суда ЕС явно относятся к иной категории, так как здесь речь идет о подтверждении соответствия, т.е. о положительном заключении, которое носит императивный характер. Судебное заключение действенным образом оказывает влияние на компетентный орган, осуществляющий свои полномочия и, соответственно, принимающий определенные решения, ибо его действия могут быть парализованы отрицательным заключением Суда ЕС. Учитывая вышеизложенное, консультативное заключение можно рассматривать как реальное участие в принятии решений одним из институтов ЕС или государством-членом. Такая точка зрения и такой подход к вопросу находят подтверждение, если предположить, что Суд ЕС, приняв отрицательное заключение, может блокировать дальнейшее принятие решения или заметно повлияет на ход его принятия. Влияние выражается и в том, что заключение может определить содержание и условия последующего проекта международного соглашения, затрагивающего интересы ЕС.

Таким образом, исходя из приведенного анализа компетенций европейского судебного органа, можно констатировать, что Суд ЕС занимает важное место среди общих европейских институтов, и это нашло свое отражение в учредительных договорах. Вскоре после создания, рассматривая судебные дела, он проявил новаторство и смелость. Например, Суд ЕС дал некоторое количество определений и толкований, полный объем и потенциальность которых не были раскрыты учредительными договорами. Он был призван очертировать специфику и автономность европейского права в таких известных судебных решениях, как «Van Gend and Loos» (№26/62 от 5 февраля 1963 г.) и «Costa c. ENEL» (№6/64 от 15 июля 1964 г.). Суд ЕС пытался разъяснить специфичность права Сообщества и старался в своей деятельности способствовать его эффективности. Последнее означает, что нормы права ЕС оказывают прямое действие на внутреннюю правовую систему государств-членов ЕС и переносятся на национальную правовую почву. Суд ЕС выступил как главное звено в механизме, гарантирующем институциональное равновесие в ЕС, и, соответственно, способствовал укреплению его институциональной системы. Так, Суд ЕС в своих решениях, еще до внесения необходимых изменений в конститутивные соглашения, признал за Европарламентом качество привилегированного истца, окончательно утвердил принцип вер-

ховенства и прямого действия норм европейского права относительно законодательства государств-членов, в том числе и конституционного.

Такая активная деятельность Суда ЕС, особенно на начальном этапе, если учесть его роль при толковании положений учредительных договоров, вызвала критику, получившую название «правительство судей» [9]. Но данное явление, - широкое участие судебной инстанции в европейской нормотворческой деятельности, - находит свое объяснение. Ситуация, в которой находился Суд ЕС первое время при решении судебных споров, была всегда нова: императивы, которые исходили из заложенных в договорах целей, требовали безотлагательного вмешательства европейских институтов в форме издания нормативных правовых актов, регулирующих те или иные интеграционные правоотношения. С самого начала ощущались последствия опоздания принятия дополнительных законодательных мер на уровне ЕС, будь то вопросы таможенного союза, внешней торговли, права конкуренции и т.п. Во многих сферах вмешательство европейского законодателя было необходимым, чтобы позволить европейскому интеграционному процессу реализовываться без затруднений. Но возникавшие неожиданно перед судебским корпусом проблемы не ждали законодательных инициатив, а судьи не могли отказать в разрешении дела и отправлении правосудия [10].

С учетом вышеизложенного следует можно вывод, что деятельность Суда ЕС и его решения были продиктованы в основном необходимостью разрешить множественность конкретных проблем, которые из-за отсутствия нормативного правового акта могли быть разрешены, если прибегнуть к основам европейского правопорядка. В этой связи необходимо еще раз упомянуть форму сотрудничества между национальными судебными органами и Судом ЕС в виде преюдициальной процедуры, обеспечивающей и гарантировющей единообразное применение положений права ЕС. Статьей 234 ЕС предусмотрен преюдициальный иск о толковании и преюдициальный иск об оценке действительности нормативного правового акта, данная техника судебного сотрудничества призвана действенным образом уменьшить риск «дробления» европейского права при его применении. В действительности, это преюдициальная процедура лежит в основе наиболее значимого вклада в пользу прогресса европейского права. В частности, судебные решения «Van Gend

and Loos» (№26/62 от 5 февраля 1963 г.) и «Costa c. Enel» (№6/64 от 15 июля 1964 г.) были вынесены на базе преюдициальной процедуры.

Таким образом, специфика компетенции Европейского Суда, направленных на обеспечение законности на уровне ЕС, принципиально отличает его от сугубо международного судебного учреждения, и Суд ЕС является гарантом поступательного развития правовой стороны европейской интеграции. И данный аспект, по моему мнению, заслуживает пристального внимания, поскольку представляет собой богатый апробированный опыт, который может быть учтен в вопросе углубления интеграции в рамках ЕвразЭС, СНГ или ЦАС.

ЛИТЕРАТУРА

1. Les traites de Rome, Maastricht et Amsterdam. Textes comparés. Paris, 1999. P. 167, 196.
2. Gondouin G., Rouxel S. *Les institutions juridictionnelles* Grenoble, 2006. P. 295, 298.
3. CJCE 22 mai 1990, Parlement européen c. Conseil des Communautés européennes, aff. 70/88, Rec.I-2041 //Masclot J.-C. *Les grands arrêts de droit communautaire*. Paris, 1995. P. 80.
4. Louis J.-V. *Le Traité de Lisbonne* // Journal des tribunaux droit européen. Bruxelles, 2007. № 144. P.294.
5. См.: Сарсембаев М.А. Международное право. Особенная часть. Алматы: Фылым, 1999. С. 262-264.
6. Isaac G., Blanquet M. *Droit général de l'Union européenne*. Paris, 2006. P.358.
7. См.: Boulouis J. *Les avis de la Cour de Justice des Communautés sur la compatibilité avec le Traité CEE du projet de d'accord créant l'Espace économique européen (EEE)* // Revue Trimestrielle de Droit Européen. Paris, 1992. №3. P. 460-461.
8. Kovar R. *La compétence consultative de la Cour de justice et la procédure de conclusion des accords internationaux par le CEE / Le droit international: unité et diversité*. Mélanges offerts à P.Reuter. Paris: Pedon, 1981. P. 368-369.
9. Collin J.-M. *Le gouvernement des juges dans les Communautés européennes*. - Paris: LGDJ, 1966. P. 17.
10. См.: Абсаттаров М.Р. Суд Европейских сообществ: теория и практика. Алматы: Фылым, 2007. 304 с. С. 243-245.

Резюме

Макалада құқықтанудың көкейтесті проблемасы болып табылатын Еуропалық Одақ Сотының міндеттерінің ерекшеліктері қарастырылады. Қазақстандық, еуразиялық заң ғылымдары үшін маңызды мәні бар Еуропалық Сотың жете зерттелмеген аспекттері мен дискуссиялық мәселелеріне айтарлықтай көніл бөлінген.

Summary

The article deals with the specific nature of jurisdiction of Court of European Union, which is actual problem of jurisprudence signifisint attention was paid to debatable questions and aspects of European Court, which have important significance for Kazakh, Eurasian legal science but haven't been investigated enough.