

M.P. АБСАТТАРОВ

ОСОБЕННОСТИ ОБЖАЛОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Начало XXI-го столетия ознаменовано важными и одновременно противоречивыми событиями в развитии интеграционных процессов на европейском континенте. Европейский Союз, пройдя путь от организации со строго определенными секторами интеграции до всеобъемлющего экономического и политического объединения, претерпел в последние годы качественное и количественное преобразование. С 2007 года Евросоюз объединяет двадцать семь стран, одновременно продолжаются официальные переговоры со странами-кандидатами (Хорватией и Турцией) о вступлении в Европейский Союз, в ходе которых некоторыми европейскими государствами высказывается настороженность по поводу вступления Турции. Учитывая расширение состава Европейского Союза, уровень политической и экономической интеграции между государствами-членами, были подписаны соглашения, которые внесли существенные изменения и дополнения в европейские учредительные договоры: Ницкий договор от 2001 года, в некоторой мере модифицировавший деятельность наднациональных органов, в том числе и Суда Евросоюза; Лиссабонский договор от 2007 года, позволяющий адаптировать методы работы органов ЕС в соответствии с современными реалиями и вызовами времени, усилить демократическую легитимность и повысить транспарентность функционирования Евросоюза и его институтов.

В этой связи вызывает научный интерес деятельность Суда Евросоюза (далее – Суд ЕС, Европейский Суд, Суд Справедливости) как судебного органа, обеспечивающего и гарантирующего защиту прав и законных интересов субъектов европейского права, а также актуализируется изучение рассматриваемых Судом ЕС видов исков, которые эволюционировали вместе с европейской судебной практикой. В частности, представляется целесообразным исследовать ряд аспектов такой не достаточно изученной проблемы, как особенность-косвенное обжалование нормативных правовых актов Европейского Союза.

На начальном этапе косвенное обжалование европейских нормативно-правовых актов или, если говорить точнее, возражение (заявление) против применения нормативно-правовых актов ЕС, которое основано на предварительно предполагаемой их незаконности, исходило главным

образом из национальных доктринальных конструкций государств Евросоюза, поскольку данный вид иска прямо не был предусмотрен учредительными соглашениями. Так, статья 241 Договора о ЕС (156 Договора о Евратором) содержит по этому поводу расплывчатую формулировку и определяет, что несмотря на истечение предусмотренного абзацем 5 статьи 230 Договора о ЕС (абзацем 5 статьи 146 Договора о Евратором) срока исковой давности, любая тяжущаяся сторона в ходе разбирательства касательно действительности какого-либо регламента, принятого Европейским Советом или Еврокомиссией, может поставить перед Судом ЕС вопрос о неприменимости данного регламента, ссылаясь на основания, предусмотренные в абзаце 2 статьи 230 Договора о ЕС (в абзаце 2 статьи 146 Договора о Евратором).

Первоначально такое понятие как возражение (заявление) против применения нормативно-правового акта, основанное на его незаконности в европейском праве похоже не находило единого понимания его значения, и поэтому здесь возможно два подхода.

Прежде всего, иск против применения нормативного правового акта в связи с его незаконностью должен рассматриваться в качестве дополнительного инструмента, применяемого для защиты в судебном порядке нарушенных прав. Подобное существует в уголовном законодательстве некоторых стран ЕС, например, данная возможность предусмотрена в законодательстве Франции. Судья по уголовным делам наделен широкими полномочиями касательно граждан, и вполне логично, что он не должен применять уголовные санкции в отношении лиц, которые не соблюдают незаконный и неправомерный регламент. Если придерживаться этого подхода, то в рамках предусмотренной статьями 226 Договора о ЕС и 141 Договора о Евратором процедуры о нарушении европейского законодательства со стороны государств ЕС, возражение по поводу применения нормативно-правового акта из-за его незаконности может быть выдвинуто государством-членом против применения нормативно-правового акта, в ненадлежащем исполнении которого оно обвиняется.

Кроме того, иск против применения какого-либо нормативно-правового акта по причине его незаконности может быть выдвинут дополнительно в поддержку иска об аннулировании, ко-

торый обжалует национальные законодательные нормы, принятые во исполнение европейского регламента¹. Так, в национальном праве Франции в ходе судебной практики стало допустимым, что заинтересованная сторона в любой момент вправе сослаться на незаконность нормативно-правового акта общего характера, а также добиться в судебном порядке отмены другого нормативно-правового акта, принятого с целью исполнения и применения первоначального.

При этом возражение против применения нормативно-правового акта по причине его незаконности может быть выдвинуто только в поддержку иска об аннулировании. Следовательно, учитывая суть иска об аннулировании, как инструмента контроля за законностью, и его цель (отмена неправомерного акта), предпринимаемая судебная процедура против применения акта, основанная на его незаконности содержит в определенной мере субсидиарный характер.

Следует также отметить, нормативно-правовые акты, против применения которых могут выдвигаться возражения, основанные на их незаконности, должны касаться только актов общего характера, что исключает какие-либо индивидуальные решения. В контексте Договора о ЕС статья 241 подразумевает только регламенты. Однако возникает сложность однозначной квалификации таких актов, т.е. они должны иметь с материальной или формальной стороны общий и неиндивидуализированный характер.

Сфера применения статьей 241 Договора о ЕС и 156 Договора о Европейском союзе, распространяется на нормативно-правовые акты институтов ЕС, которые хотя и не приняты в форме регламента, но имеют аналогичные правовые последствия, а также по этой причине не могут быть обжалованы с целью добиться их аннулирования в рамках статьей 230 Договора о ЕС и 146 Договора о Европейском союзе, иными субъектами европейского права, чем органы и государства-члены Евросоюза. Кроме того, Суд Сообществ равнозначно считает, что опубликованные Еврокомиссией сообщения касательно единого сельскохозяйственного рынка по вопросам о продажах с публичных торгов входит в область применения статьи 230 Договора о ЕС, поскольку они, хотя в действительности являются актами общего значения, одновременно фиксируют права и обязанности участников.

Примат материального критерия в подходах к определению таких актов приводит неизбежно к признанию возможности поднять также вопрос о незаконности применения европейских директив по причине их незаконности, но в судебной

практике это пока не находит однозначного подтверждения.

Что касается индивидуальных решений, то принято полагать, что они не могут быть предметом обжалования посредством иска против применения в связи с их незаконностью². Однако, существует два исключения, которые следует подчеркнуть, так как они известны и во французском законодательстве: с одной стороны, это касается теории абсолютной недействительности, и, с другой стороны, теории комплексной нормотворческой операции.

Теория абсолютной недействительности, которая затрагивает в особенности значительный сложности в отношении оценки серьезности незаконности, делающей недействительным акт, похоже признана в отдельном решении. Существуют такие недостатки серьезности, которые приводят к тому, чтобы рассматривать акт как ничтожный и недействительный в силу закона, без специально направленных на данное последствие действий участников правоотношений. Иск против применения нормативно-правового акта, основанного на его незаконности, следовательно допустим в ограниченных случаях против индивидуальных решений.

Теория комплексной нормотворческой операции позволяет истцу в случае, когда существует серия актов, которые вписываются в логику применения единой процедуры, обжаловать каждый из этих актов в течение соответствующего срока или окончательный акт, основываясь на незаконность предшествующих актов, даже если истек срок предусмотренный срок обжалования этого акта. Таким образом, касательно данного иска против применения какого-либо нормативно-правового акта, деление между регламентарными и индивидуальными актами становится полностью вторичным. Данный подход в судебной практике развивался в основном при рассмотрении дел о трудовых спорах служащих Сообщества.

Необходимо также наличие прямой связи между регламентом и индивидуальным актом, т.е. направленный в европейскую юрисдикцию иск должен позволить оспорить законность акта только общего характера, который предшествует индивидуальному акту. В отсутствие подобной связи истец смог бы тогда оспорить законность любого другого регламента. Кроме того, является бесспорным такой момент, что регламентарный акт, незаконность которого выдвинута в ходе судебного разбирательства, должен составлять правовую базу или основу другого нормативно-правового акта, аннулирование которого испраши-

вается, т.е. необходимо наличие логической взаимозависимости³. Однако, возражение против применения акта в связи с его незаконностью отклоняется в случаях, когда обжалуемый акт, несмотря на то, что он и принят с целью обеспечить исполнение регламента, но тем не менее не устанавливает меру применения данного регламента⁴.

Представляется целесообразным затронуть вопрос об исках, в связи с которыми возможно поднять вопрос о неприменимости акта, основанный на его незаконности. Вполне логично, что вчинить параллельно иск против применения нормативно-правового акта по причине его незаконности в Суд ЕС возможно только в связи с другим иском, находящимся в производстве в европейской юрисдикции. Вместе с тем, суть и природа данного иска вызывает некоторые вопросы, являющиеся прямым последствием отсутствия точности в редакции статей учредительных соглашений. Так, статьи 241 Договора о ЕС и 156 Договора о Евратором разрешают любой стороне в ходе разбирательства касательно действительности регламента, принятого Европейским Советом или Еврокомиссией, поставить перед Европейским Судом вопрос о неприменимости этого регламента, ссылаясь на основания, предусмотренные в абзаце 2 статьи 230 Договора о ЕС и абзаце 2 статьи 146 Договора о Евратором. Следовательно, существует бесспорная привилегированная связь между данным иском и иском об аннулировании, но относительно других исков требуется определенное уточнение.

В техническом плане, взаимосвязь является безусловной, но в действительности, статья 241 Договора о ЕС представляется как корректирующая ограничения, которые возложены на частные лица в рамках прямого иска об аннулировании. Это точка зрения, которая опирается в основном на доктринальные конструкции, подтверждается практикой Европейского суда по делу №258/80 от 6 марта 1979 года «Simmenthal (IV)». Так, по мнению Суда ЕС данная процедура является выражением общего принципа, который обеспечивает любой стороне разбирательства право оспорить в целях добиться отмены прямо и индивидуально ее затрагивающего решения и действительность предшествовавших принятых актов органов Сообществ, устанавливающих правовую базу обжалуемого решения, если эта сторона не обладает правом прямой иск против таких актов, последствия которых она претерпевает, при этом не имея возможности требовать их аннулирования. Следовательно, сфера применения настоящей статьи должна распространяться и на акты органов ЕС, которые, если и не приняты в форме регламента, вместе с тем оказывают анало-

гичное действие, по этой причине не могут быть обжалованы иными субъектами права, чем институты и страны ЕС. Такое широкое толкование вытекает из необходимости обеспечить и гарантировать контроль над законностью в пользу лиц, исключенных из числа инициаторов прямого иска против нормативно-правовых актов общего характера в то время, когда они затронуты решениями об их применении, которые касаются прямо и индивидуально их прав и интересов⁵.

Вопрос о допустимости иска о применении акта по причине его незаконности в ходе судопроизводства по делу о нарушении государством ЕС норм европейского права возникает следующим образом: существует ли у государства-члена ЕС, против которого возбуждено дело на основании статей 226 Договора о ЕС и 141 Договора о Евратором, возможность в пользу своей защиты ссылаться на незаконность акта, в неисполнении и нарушении которого он обвиняется. Это означает, следовательно, что государство, как привилегированный истец, предварительно не обжаловал данный акт в контексте иска об аннулировании. С формальной стороны, ничего не мешает допустить подобный подход, поскольку статьи 241 Договора о ЕС и 156 Договора о Евратором указывают на необходимость наличия уже начатого судебного разбирательства. Однако, в практическом плане последствия этого имеют более сложный характер, поскольку в этом случае государства проявят склонность игнорировать адресованные им акты и выжидать, пока не будет начата судебная процедура против них, чтобы вчинить этот иск.

Думается, что Суд Сообществ исключает, чтобы законность решения, в нарушении и неисполнении которого обвиняется государство-член ЕС, могла бы быть оспорена в период судебного разбирательства о нарушении европейского законодательства со стороны стран ЕС.

В контексте Договора о ЕС иск о бездействии не является больше аннулированием испрашиваемого фиктивного решения, это скорее констатация отсутствия решения, что составляет нарушение учредительного договора. Следовательно, иск против применения акта по причине его незаконности исключен из данной процессуальной схемы.

В рамках преюдициальной процедуры о толковании иска против применения акта, основанного на его незаконности, был отклонен согласно решению от Суда Сообществ от 14 декабря 1963 по делу «Württemann». По мнению Суда ЕС, статья 241 Договора о ЕС подразумевает декларирование неприменимости регламента только в ходе процедуры, предпринятой самим Судом ЕС на основе положения учредительного договора⁶.

Относительно вопроса о сторонах, которые могут поднять вопрос о неприменимости акта, основанного на его незаконности, следует сказать, что статьи 241 Договора о ЕС и 156 Договора о Европейском союзе предусматривают возможность выдвигать данный иск за любой стороной судебного разбирательства. Вместе с тем, по поводу этой проблематики имеется полярные точки зрения и различные доктрины⁷.

Во-первых, многие выдвигают аргументы в основном против признания за государствами-членами права быть истцом, т.е. выступают за запрет государствам инициировать подобный иск. Главный довод – страны Евросоюза наделены правом, как привилегированные истцы, вчинить иск об аннулировании. В то время как неоднократно подтвержденная цель и задача предусмотренного механизма косвенного обжалования законности европейских нормативно-правовых актов заключается в смягчении строгих ограничений, применяемых в отношении исков частных лиц, а не в предоставлении европейским государствам дополнительного инструмента судебной защиты. Однако, позиция Суда Сообществ по поводу данной проблемы со временем изменилась. Так, рассмотрев дело, в котором итальянское правительство пыталось обжаловать применимость регламентов Совета и Комиссии ЕС, вынесло решение от 13 июля 1966 года, согласно которому он признал за государством эту возможность⁸.

В последующем Суд ЕС пересмотрел свою первоначальную позицию и отказался от такого подхода к проблеме. С учетом того, что сроки исковой давности имеют в качестве цели сохранить правовую обеспеченность, избежав неопределенности в обжаловании европейских нормативно-правовых актов, оказывающих правовое воздействие, должно быть исключено, чтобы государства-члены ЕС оставили бы без внимания истечение предусмотренных императивных сроков исковой давности для аннулирования⁹.

Возможность для органов Сообществ выдвигать возражение против применения нормативно-правового акта в силу его незаконности теоретически затрагивает те же проблемы, что и в случае с государствами-членами ЕС. Если цель иска против применения акта в силу его незаконности временно облегчить рестриктивные условия, применимые относительно иска об аннулировании, то институты ЕС равно не вправе его инициировать.

В связи с этим следует, что Суд ЕС в своей практике, как правильно заметил А. Я. Капустин, разработал и развил целый ряд доктрин и принципов, позволяющих обеспечить высшую юридическую эффективность «права Сообщества», в

том числе его применение на территории государств-членов¹⁰.

В заключение, учитывая эволюцию данного вида иска в практике Суда ЕС, следует отметить, что неопределенность в понятии этого вида иска была ярко выражена на начальном этапе. В последующем, в своих решениях Европейский суд выработал уже принципиальную позицию касательно этого вопроса, так как он должен был обеспечить по возможности лучшую защиту прав тяжущихся сторон и сохранить обеспеченность европейского правового порядка. Таким образом, в данном виде иска можно заметить вспомогательный инструмент и дополнительный механизм защиты законных прав и интересов частных (юридических и физических) лиц, выдвигающих во главу угла субъективные права и интересы. Данный вид иска одновременно выражает более усиленный контроль над законностью в масштабах ЕС, прибегая к роли и помощи Суда Сообществ как к органу европейской конституционной юстиции.

ЛИТЕРАТУРА

¹ См.: Auby J.-B. et Dutheil de la Rochure J. Droit administratif européen. – Bruxelles: Bruylant, 2007. – P.1019–1027; Donnat F. Contentieux communautaire de l’annulation. – Paris, 2008. – P. 145–146.

² Rideau J. Droit institutionnel de l’Union et des Communautés européennes. – Paris: 2010. – P. 843.

³ CJCE 29 octobre 1980, SA Roquette Frères c. Conseil des Communautés européennes, aff. 138/79, Rec. 3370.

⁴ CJCE 16 février 1982, SpA Metallugica Rumi c. Commission des Communautés européennes, aff. 258/80, Rec.487.

⁵ CJCE 6 mars 1979, Simmenthal c. Commission des Communautés européennes, aff. 92/78, Rec.777.

⁶ CJCE 14 décembre 1963, Wührmann c. Commission des Communautés européennes, aff. 31-33/62, Rec.979.

⁷ Joliet R. Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le contentieux. – Liège: Faculté de Droit et de Sciences sociales, 1981. – P.139.

⁸ CJCE 13 juillet 1966, aff. 32/65, Gouvernement de la République italienne c. Conseil et Commission des Communautés européennes, aff. 32/65, Rec. 501.

⁹ CJCE 12 octobre 1978, Commission des Communautés européennes c. Royaume de Belgique, aff. 156/77, Rec.1881.

¹⁰ Капустин А.Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – С. 434.

Резюме

Біршама жанама шағымды Европалық одақтың нормативті-құқықты актісінде теориялық және практикалық есепке алды түсіндіру және талап қоюшы жағының қосынша мінездемесі және сапасын, оның талабын Европалық одақ солында шытастыру мәселесі қарастырылады.

Summary

The article considers some aspects of circumstantial appeal of normative legal acts of the European Union, taking into consideration theoretical and practical aspects of the given problems. In particular, such features of the lawsuit as its subsidiary character and the quality of a plaintiff who has a right to bring this type of lawsuit to the EU Court, are touched upon.