

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОСУДИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В последнее время успех Европейских Сообществ на пути последовательной реализации предпринятых еще в середине XX столетия интеграционных инициатив, которые привели к созданию на их основе Европейского Союза, вызывает взросший интерес юристов-международников, все чаще обращающихся к накопленному теоретическому и практическому опыту их деятельности. На сегодняшний день международные региональные организации, включающие вначале только шесть западно-европейских государств (Бельгию, Германию, Голландию, Италию, Люксембург и Францию), представляют собой уникальное явление международного права, оказывающее существенное влияние не только на национальное законодательство стран-участниц, но и на международный правопорядок.

Сегодня Европейский Союз – это региональное объединение двадцати семи государств, которое консолидирует страны с разными правовыми системами и традициями. Однако данное разнообразие характеристик не стало препятствием на пути к интеграции, более того, был разработан эффективный правовой механизм, реализуемый поэтапно и с большой осторожностью, что предопределило выбор многих европейских государств в пользу единой Европы.

Следует отметить, что нормы европейского права обладают верховенством над национальными нормами и оказывают прямое влияние на национальное законодательство государств-членов ЕС. В данном контексте представляется целесообразным подчеркнуть важную роль, и особое место Суда Евросоюза как органа правосудия ЕС. Европейский Суд является полифункциональным органом региональной юстиции и эта особенность вызывает неподдельный интерес, поскольку данная проблематика в научной литературе еще недостаточно изучена.

Осознавая многогранность и сложность, в том числе недостаточную исследованность и актуальность проблематики, автор настоящей статьи не претендует на полное освещение вопросов правосудия ЕС и бесспорность своих суждений, а также не умаляя достоинств проведенных ранее научных исследований относительно некоторых сторон деятельности Суда ЕС, автор стремился дополнить их самостоятельным введением отдельных малоизученных аспектов этой важной проблемы.

Правовой основой создания и функционирования Европейского Суда являются многосторонние соглашения, способ заключения и вступления в силу которых вписывается в традиционно

принятые категории международных договоров. В этой связи его первоначальная задача, как международного регионального суда, состояла в урегулировании эвентуальных споров между государствами западноевропейских объединений, предусматривающих интеграцию в различных секторах экономики и подразумевающих последующую политическую интеграцию. При этом его юрисдикция по целому ряду вопросов является исключительной, а его решения для сторон разбирательства носят обязательный характер.

Вместе с тем, учитывая правовую систему Евросоюза, находящуюся на стыке национального и международного права, и широкий круг предоставленных учредительными соглашениями Суду ЕС полномочий, необходимо отметить, что его компетенция не ограничена вопросами разрешения межгосударственных споров лишь экономического характера. В действительности, наднациональный судебный орган ЕС синтезирует, помимо доктринальных конструкций международного права, основные принципы национальных общеправовых и конституционных традиций и моделей судебной системы, и представляет в определенной степени симбиоз накопленного теоретического и практического опыта государств-участников в этой сфере. Это находит свое подтверждение в многообразии его компетенций [1], позволяющих выявить его отличительные черты и особенности, а также дистанцировать его от других международных и региональных судов.

Ключевым элементом в эволюции созданной европейской правовой системы, как и любой национальной правовой системы, являются организация эффективного и адекватного судебного контроля и доступности судебной защиты, что в целом способно гарантировать соблюдение предоставленных прав, сохранить установленный баланс интересов наднациональных институтов, государств-членов и частных (юридических и физических) лиц и предотвратить или устраниТЬ случаи нарушения. Данный принцип изначально заложен в основу функционирования Суда ЕС, что позволяет подчеркнуть не только экономический и политический контекст развития европейских интеграционных объединений, но также дает возможность квалифицировать ЕС в качестве правового сообщества.

Кроме того, в первые годы деятельности Европейского Суда прослеживаются большое влияние и подходы национального права европейских стран, что было вполне естественным и закономерным. В последующем, исходя из его ключевой роли при интерпретации положений учредительных договоров и иных нормативных правовых актов органов ЕС, и в результате наработанной собственной практики, его решения оказали непосредственное воздействие на внутригосударственный правовой порядок стран Евросоюза. Тем самым, можно констатировать, что Суд ЕС, призванный обеспечить единообразное толкование и применение норм европейского законодательства, превратил европейское право в действенный инструмент европейской интеграции.

Является примечательным и то обстоятельство, что при разрешении споров Суд ЕС всегда учитывает существующие реалии и уровень интеграции, в какой-то степени приспособливая европейское законодательство к условиям поэтапной передачи части суверенных прав государств-членов в пользу наднациональной региональной организации. При этом, он проявляет прагматизм, а порой и новаторство, наполняя и конкретизируя содержание норм европейского права, раскрывая их потенциальное назначение, что, бесспорно, подтверждает его важный вклад в формирование европейского правопорядка.

Активное участие судебной инстанции в европейской нормотворческой деятельности выражается в том, что, вынося решения, Суд ЕС одновременно раскрывает полный объем и смысл европейских установлений. Это, в свою очередь, позволило особенно в течение первых двух десятилетий, когда европейское строительство было частично парализовано из-за отсутствия дополнительных нормативных правовых актов, восполнить последствия опоздания принятия необходимых законодательных мер на уровне Европейского Сообщества и европейскому интеграционному процессу реализовываться без затруднений. Таким образом, несмотря на отсутствие издания органами ЕС нормативных правовых актов, Европейский Суд, следуя принципам правового государства, в котором судебная инстанция никогда не вправе отказать в отправлении правосудия, своими решениями должен был восполнить пробелы в учредительных соглаше-

ниях, актах вторичного права и бездействие других институтов в нормотворческой сфере. В этих условиях европейская судебная практика приобретает очень большую важность и актуальность в правовом обеспечении интеграции и в решении целого ряда возникавших проблем по данному поводу.

Например, 1960-е годы ознаменованы известными судебными решениями, которые на практике утвердили верховенство европейского права перед национальным и принцип прямой применимости и прямого действия норм европейского права на территории государств-членов, автономный характер европейского правопорядка относительно международного и национального. Благодаря данной судебной практике частные (юридические и физические) лица, а не только государства, как традиционно принято в международном праве, вправе обратиться в Европейский Суд с требованием надлежащего применения европейских директив и регламентов. Можно сказать, что в большей части именно благодаря Суду Евросоюза европейский внутренний рынок начал реализовываться и приобретать реальные очертания, начиная с 1980-х годов. Осуждая государственную монополию стран Европейского Союза в некоторых секторах экономики, Европейский Суд систематически излагал точку зрения в пользу свободной конкуренции в масштабах ЕС.

Судебная практика имеет не менее важную роль и в вопросе регулирования единого рынка труда и, соответственно, единой социальной политики. В течение 1970-1980-х годов Европейский Суд дал толкование европейских норм в пользу свободного передвижения рабочей силы, устранения национальных барьеров, ограничений и любых форм дискриминации. Усилив права мигрирующих внутри ЕС работников, Европейский Суд в какой-то мере предварительно подготовил почву для введения европейского гражданства, официально призванного Маастрихтским договором от 1992 года.

Кроме того, наблюдается расширение компетенций Суда ЕС, сочетающего признаки международной, конституционной и административной юрисдикции [2]. В теории и практике появилось, и все более утверждается новое явление – европейская наднациональная судебная инстанция, по своей природе и свойствам отличная от ранее известных международных или региональ-

ных судебных учреждений. Этот феномен имеет свои собственные основания, организационные формы работы и методы функционирования. Однако, Европейский Суд не может быть рассмотрен в качестве верховного суда Сообщества, поскольку его компетенции не носят общий характер, т.е. не распространяются на гражданские или уголовные правоотношения. В этом вопросе Европейский Союз применяет принцип субсидиарности, предусматривающий, что некоторые основные компетенции по-прежнему остаются за государствами-членами.

Представляется вполне очевидным, что Суд ЕС добился признания за собой качества главного звена в механизме гаранта институционального равновесия и баланса 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. Наряду с этим, европейская юрисдикция уделяет важное место национальным судам, которые она рассматривает в качестве европейских, поскольку именно им надлежит применять европейские нормы в своих странах при возникновении коллизий между европейским и национальным правом. Необходимо подчеркнуть важность и значимость такой формы сотрудничества между национальными судебными органами и Судом ЕС, как преюдициальная процедура [3], минимизировавшая риск «дробления» европейского права при его применении.

И наконец, Суд ЕС все более входит в ранг конституционного суда. На практике, толкование ряда положений конститутивных соглашений и других заключенных в рамках ЕС дополнительных договоров, как например, о бюджетных полномочиях Европарламента, неизбежно породили вопросы относительно уточнения и разделения компетенций между европейскими институтами и государствами Евросоюза. В связи с этим, Суд ЕС был вынужден рассмотреть и принять окончательное решение по направленным ему вопросам относительно институционального равновесия и баланса между органами ЕС, тем самым сыграть роль, сравнимую с органом конституционной юстиции.

Изучение опыта и проблем деятельности Суда ЕС позволяет высказать некоторые рекомендации и предложения.

Решение Суда ЕС наделено обязательной силой исполнительного документа, но это не означает, что автоматически существует возможность прибегнуть к принудительному исполнению. В действительности, только частные лица могут быть принуждены исполнить судебное решение. Принудительное исполнение регулируется в соответствии с нормами гражданско-процессуального права, действующим на территории государства-члена, в котором оно имеет место. Касательно случая, когда стороной, проигравшей дело, является институт или государство-участник Евросоюза, возможность прибегнуть к принудительному исполнению судебного решения не установлена. Несмотря на предоставленное Суду ЕС право наложить на государство-нарушитель обязательство уплатить штраф, в случае невыполнения последним его решения, запоздалое или несвоевременное исполнение государством судебных решений может привести к тому, что установление правосудия и удовлетворение исковых притязаний может стать просто символическим. В этой связи, необходимо установить более строгий механизм исполнения государствами-участниками судебных решений.

Ввиду того, что правотворческая и правоприменительная деятельность Суда ЕС представляет собой один из ключевых факторов поступательного развития и обеспечения европейской интеграции, полагаю, что при преподавании студентам курса «Европейское право» целесообразно уделить большое внимание Суду ЕС и его судебной практике. По моему мнению, именно изучение судебной практики позволяет шире и всесторонне рассмотреть нюансы и особенности эволюции правовой и институциональной системы Евросоюза, поскольку именно в ходе правоприменительной деятельности Суда ЕС выявляются и уточняются основные правовые проблемы интеграции, и иногда предопределяется последующая доктрина развития европейских объединений.

Видение в Суде ЕС качества органа конституционной юстиции позволяет предполагать дальнейшее расширение его полномочий под воздействием нескольких факторов. Если Суд ЕС может быть определен как конституционный, то неизбежно возникает проблема взаимодействия между правом ЕС и конституционным правом государств-членов. Конкретизация европейского

строительства выражается в постепенном расширении компетенций Евросоюза на сферы, в которых общие и совместные действия не были ярко выражены и прямо предусмотрены, как при реализации единого внутреннего рынка [4].

Подобная конкретизация европейского строительства вписывается в контекст, который предусматривает постепенную и дополнительную передачу части национальных компетенций наднациональным институтам, т.е. определенную централизацию полномочий органов ЕС. Это вызывает обеспокоенность у некоторых национальных судов, в частности, конституционных, которые предпочитают сохранить за собой возможность оспорить принцип верховенства европейского права в случае централистских тенденций. В остальном положения учредительных соглашений относительно полномочий уточняют, что они должны осуществляться в соответствии с принципом субсидиарности. В этих условиях, Суд ЕС должен будет все чаще рассматривать споры о распределении компетенций между органами Европейского Союза и государствами-участниками. Однако сложность заключается в том, правомочна ли судебная инстанция осуществлять контроль, с каждым разом больше основывающийся на политической, экономической и социальной оценке комплексной ситуации. Аналогичная ситуация возможна и тогда, когда европейская интеграция выйдет за пределы сугубо экономического характера, и в этом случае Европейский Суд будет призван осуществлять юрисдикционные полномочия в сфере основных прав человека.

Касательно судебного контроля над законностью принимаемых органами Европейского Союза актов можно сказать, что он постепенно усложняется в связи с комплексностью процедуры принятия актов, а также в связи с расширением полномочий и участием Европарламента в данной сфере. Влияние последнего фактора, если учесть предоставленное ему право выступать в качестве истца, было уже ощутимо.

Вместе с тем, усиление конституционной роли Суда ЕС рискует столкнуться со сложностями с точки зрения того, сможет ли он продолжать далее играть роль гаранта правового сообщества. Это связано с тем, что предпринимаемые общие меры по поводу сотрудничества в сфере органов юстиции, внутренних дел и миграции прямо соприкасаются с проблемой личных свобод граждан,

и представляется парадоксальным, если они не будут предметом единообразного судебного контроля на всей территории Евросоюза, хотя в этом смысле Амстердамский договор предусмотрел определенный прогресс.

В последнее время решения Суда ЕС оказывают большое влияние на формирование общественного мнения, тем самым, формируя в сознании людей не просто идею единой Европы, но и правовой Европы. В сфере конституционного и административного права государств-участников и Евросоюза существуют тенденции не только следования общим правовым стандартам, но и взаимодействия между европейским и национальными судами в области юрисдикционного контроля [5]. Однако, Суду ЕС в этой области возможно предстоит пересмотреть свои позиции по вопросам применения общих принципов европейского права в тех сферах, которые ранее не входили в компетенцию ЕС.

Одним из факторов, способствующих избежанию конфликта, является «европеизация» национального права. Однако существует также необходимость в более определенной конституционной основе регулирования процесса европейской интеграции. В любом случае, возникающие проблемы и сложности не являются непреодолимыми. Но также не исключено и то, что в условиях усиливающейся политической интеграции Суд ЕС, ранее проявлявший смелость и порой новаторство при разрешении определенных споров, станет проявлять большую осторожность и осмотрительность по сравнению с прошлыми периодами.

Разумеется, Суд ЕС и его деятельность подвергается, да и не может не подвергаться, изменениям, в которых найдут отражение ответы на новые вызовы времени, но именно он останется главным гарантом судебной защиты европейского права и его единообразного применения на всей территории Евросоюза. Вероятно, через некоторое время, учитывая углубление интеграционных процессов, его полномочия представят в более широком аспекте. Непременным условием успеха в этом направлении остается, как и ранее, последовательность и поэтапность развития интеграционных процессов в сочетании с осторожностью и эволюционным подходом к самому развитию Европейского союза. Многое зависит от того, будет ли выбор сфер «европеизации»

права отражать действительно насущные нужды интеграции и будут ли найдены дополнительные реальные, а не мнимые, точки соприкосновения в данном вопросе. Поэтому Суд ЕС занимал, и будет занимать особое место как в углублении интеграции между государствами-участниками Евросоюза, так и в соблюдении европейских правовых норм и в их развитии.

На основе опыта функционирования европейской судебной инстанции считаю возможным предпринять меры на совершенствование деятельности Суда ЕврАзЭС. При этом, на мой взгляд, наибольший интерес представляет преюдициальная процедура, исключающая иерархическую подчиненность между судебными органами, которая может стать первым шагом на пути эффективного правового обеспечения интеграции на постсоветском пространстве. В целях единобразной интерпретации создаваемых правовых норм в рамках ЕврАзЭС, а также с целью не допустить расхождений в правоприменительной практике необходимо предусмотреть преюдициальный иск о толковании, и наделить данное судебное решение обязательной юридической силой.

Таким образом, представляется возможным рассматривать деятельность Суда ЕС в качестве модельного для совершенствования наднационального судебного органа ЕврАзЭС. Успех в продвижении по пути усиления интеграционных процессов между странами ЕврАзЭС в значительной степени будет зависеть от того, каким способом будет обеспечиваться соблюдение правовых установлений ЕврАзЭС и каким образом будут решаться эвентуальные спорные вопросы, возникающие между государствами ЕврАзЭС и иными субъектами. В этой связи, думается возможным наделить Суд ЕврАзЭС правом рассматривать споры, предметом которых являются законность и правомерность издаваемых органами ЕврАзЭС нормативных правовых актов. Кроме того, представляется вполне возможным использовать процедуру констатации нарушения со стороны государств-участников. Данные меры позволят обеспечить единообразное толкование и применение интеграционных правовых норм.

Опыт Суда ЕС может найти практическое применение и в вопросе совершенствования деятельности органов административной юстиции Казахстана. Сравнительный анализ некоторых аспектов деятельности Суда ЕС с администра-

тивным и административно-процессуальным правом Франции, оказавшим заметное влияние на доктринальные конструкции в деятельности Суда ЕС, имеет практическое значение и для внутригосударственного законодательства Казахстана, в частности, при совершенствовании деятельности административных судов. Например, представляется целесообразным однозначно предусмотреть иски об аннулировании нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами. В особенности, представляют большой интерес основания, виды и критерии актов, которые могут быть обжалованы в судебном порядке с целью их аннулирования. Может привлечь внимание и теория бездействия государственных органов в нормотворческой сфере и, соответственно, основания, процедура и применяемые критерии обжалования незаконного бездействия.

Наряду с указанным, опыт не только стран континентальной правовой системой, но и опыт международного регионального суда (Суда ЕС) свидетельствует о необходимости закрепить за высшим судебным органом Казахстана право давать официальное толкование нормативных правовых актов, кроме конституции и конституционных законов. В связи с этим следует сказать, что официальная интерпретация нормативных правовых актов, как правило, закреплена за судебными органами, а в отечественном законодательстве данная компетенция предусмотрена и за государственными органами, издавшими подзаконный акт. В свою очередь, на теоретическом уровне это входит в определенное противоре-

чие с принципом разделения властей, поскольку согласно действующему законодательству Казахстана исполнительные государственные органы (министерства, агентства, комитеты и т.д.), истолковывая изданные подзаконные акты, наделяются одновременно судебными или квазисудебными функциями. Вышесказанные аспекты могли бы найти отражение в последующем поэтапном совершенствовании национальной административной юстиции, органично вписывающейся в контекст развития правового государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Gondouin G., Rouxel S. Les institutions juridictionnelles.* Grenoble, 2006. P. 295-298.
2. *Isaac G., Blanquet M. Droit general de l'Union europeenne.* Paris, 2006. P. 356-358.
3. *Louis J.-V. Le Traite de Lisbonne // Journal des tribunaux droit europeen // Bruxelles, 2007. N 144. P. 294.*
4. *Абсаттаров М.Р. Суд Европейских сообществ: теория и практика.* Алматы: Қылым, 2007. С. 274-275.
5. *Perrot R. Institutions judiciaires.* Paris, 2000. P. 492.

Резюме

Ғылыми әдебиеттерде өлі де жете зерттелмеген Еуропалық Одақтың әділ сотының өзекті мәселелері қарастырылады. Еуразиялық зан ғылымдары үшін маңызды мәні бар дискуссиялық мәселелерге де айтарлықтай көніл белінген.

Summary

The article deals with the actual questions of justice in European Union which are unsufficient studied in scientific literature. Special attention was paid to debatable questions that have important meaning for European legal science.

Поступила 8.05.08г.