

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СУДА ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ (Суда ЕС) И НАЦИОНАЛЬНЫХ СУДОВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

По своей сути Суд ЕС является наднациональным судебным органом, что ставит его в исключительное положение по сравнению с другими международными судебными учреждениями. Так, например, М.Л. Энтин полагает, что с точки зрения юрисдикционного обеспечения экономической интеграции Суд ЕС обладает существенными преимуществами по сравнению с Международным Судом ООН, Европейским Судом по правам человека и другими международными судебными учреждениями. Их источник кроется в особенностях внутренней организации и правил процедуры Суда ЕС. Так, сравнивая Суд ЕС и Международный Суд ООН, можно сделать вывод о том, что Суд ЕС и Международный Суд ООН различаются по пространственной и юрисдикционной сферам. Так, Международный Суд ООН призван рассматривать межгосударственные споры и только те, которые подпадают под его юрисдикцию. Суд ЕС обладает компетенцией рассматривать «общеправовые споры», например, трудовые споры; споры, вытекающие из внешнеэкономических отношений, которые возникают между физическими и юридическими лицами государств-членов ЕС, а также между институтами ЕС. [1] Отличия у Суда ЕС в механизме принудительного исполнения решений и отсутствие такового у Международного Суда ООН. Так, решение, вынесенное Международным Судом ООН [2], должно исполняться государством, против которого оно вынесено добровольно. Решения Суда ЕС исполняются по аналогии с исполнением национальных судебных и арбитражных решений. В случае неисполнения или не надлежащего исполнения решения Суда ЕС на основании ст. 228 (172) возможно наложение штрафных санкций.

Сравнивая Суд ЕС и Европейский Суд по правам человека, Д.С. Тихоновецкий отмечает, что последний является главным инструментом защиты прав человека, который стал судебным органом и которому делегированы полномочия государствами-членами Совета Европы. Следовательно, можно вести речь о том, что Европейский суд по правам человека более автономен, более изолирован, более свободен, так как он несет меньшую ответственность за политические, административные, экономические последствия вынесенных им решений, нежели чем Суд ЕС. И, соответственно, компетенция Европейского Суда по правам человека намного уже, чем у Суда ЕС, так как Суд ЕС существенным образом расширил свою юрисдикцию, включив в

* © Э.А. Павельева, Красноярский государственный университет, 2006.

свою компетенцию право рассматривать дела, связанные с соблюдением государствами-членами прав и свобод граждан, которые гарантируются Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. [3]

Особенности Суда ЕС можно выявить и в компетенции. Так, например, в компетенцию Международного Суда ООН в соответствии со ст. 36 входит рассмотрение только межгосударственных споров, в то время как Суд ЕС компетентен принимать и рассматривать иски не только от государств-членов. В частности, на основании ст. 173 Договора о ЕС в Суд могут обратиться Комиссия, Совет ЕС, Европейский Парламент и ЕЦБ. Кроме того, любое физическое или юридическое лицо может обратиться с иском, оспаривающим решения, которые приняты персонально в отношении этого лица, и решения, которые, хотя и приняты в форме регламента или решения, имеют характер непосредственного и персонального обращения к этому лицу.

Необходимо также обратить внимание и на то, что Суд ЕС обладает некоторыми чертами национальных судов. Так, исключительная компетенция Суда ЕС образуется путем изъятия из компетенции национальных судебных органов, то есть Суд рассматривает только споры о неприменении или не надлежащем применении норм права Сообществ. Следует согласиться с позицией Л.М. Энтина, что Суд ЕС – высший судебный орган сообществ. [4] Представляется, что он кроме этого выполняет функции «конституционного» суда по отношению к судам государств-членов ЕС. Это проявляется в преюдициальном производстве. Кроме того, учредительные акты Сообществ предусматривают возможность обращения органов и институтов ЕС за толкованием норм европейского права.

Следует обратить внимание на позицию Р.А. Мюллерсона [5], который говорит о Суде ЕС как об автономном органе, отличном как от международных, так и от национальных судебных органов. Он сочетает в себе свойства международного и частично наднационального (или федерального) судебного органа. На наш взгляд, следует говорить о Суде ЕС как об органе, имеющем наднациональную правовую природу, так как именно это качество позволяет произвести его в ранг особого судебного органа. Природа и назначение Суда ЕС в решающей степени предопределены характером интеграционных образований, теми целями и задачами, которые они призваны достичь. В свою очередь, организация, структура и порядок деятельности Суда ЕС подчинены тем задачам, что на него возложены. Несмотря на то, что Суд ЕС имеет черты, сближающие его с различными судебными органами (национальными и международными), он имеет и свои особенности. [6]

Определяя правовую природу Суда ЕС, можно выделить несколько подходов. Во-первых, Суд ЕС содержит в себе черты, сближающие его скорее с национальными судами, нежели с международными. Во-вторых, Суд ЕС не имеет принципиальных отличий от других международных судебных органов и является высшей формой их развития. В-третьих, Суд ЕС единственный, уникальный и не имеющий себе равных в практике современных международных отношений. В-четвертых, Суд ЕС обладает двойственной или даже тройственной природой. В настоящее время Суд ЕС является многофункциональным органом. Как отмечает Ю.М. Родионов, в его компетенцию входит и рассмотрение споров между государствами (что сближает его с компетенцией Международного Суда ЕС), и рассмотрение споров о правах человека (компетенция Европейского суда по правам человека), также он исполняет роль верховного судебного органа на вопросам коммунитарного права по отношению к национальным судебным органам, считается высшим авторитетом в делах права Сообществ, помимо этого он выполняет и функции арбитражного суда. [7] Таким образом, можно согласиться с мнением Ю.М. Орловой, которая говорит о том, что скорее всего Суд ЕС надо рассматривать как конгломерат самых различных элементов, так как он отправляет функции, сходные с функциями международных, конституционных и административных трибуналов. [8]

Необходимо отметить, что Суд не был чем-то застывшим, неизменным, он претерпевал различные изменения. Так, с расширением сфер ведения Европейских Сообществ и развитием интеграционных процессов на их территории расширялась и юрисдикция Суда ЕС, что, в свою очередь, вело к перегруженности Суда ЕС и усложняло реализацию стоящих перед ним задач. Соответственно, это все требовало создания нового судебного органа, призванного разгрузить Суд ЕС. Им стал созданный в 1989 г. Суд Первой инстанции (Суд справедливости) [9]. Кроме того, Ниццкий договор [10] внес еще некоторые изменения, закрепив трехзвенную структуру судебной системы ЕС, предусматривая возможность создания судебных палат, призванных рассматривать еще более узкий круг вопросов.

Подводя итог, можно отметить, что Суд ЕС – особый судебный орган, который отличается как от национальных, так и от международных судебных учреждений. Исключительно важную роль Суда ЕС в становлении и развитии интеграционных образований, формировании и эволюции европейского права можно объяснить именно особой правовой природой, которой обладает Суд ЕС, то есть речь идет об его наднациональном характере. О Суде ЕС можно говорить как об одном из главных институтов Сообществ и Союза, который является независимым специализированным органом.

Одна из основных особенностей Суда ЕС заключается в том, что он взаимодействует с национальными судебными органами и другими органами государств-членов ЕС на основе двух основополагающих принципов, сформулированных самим Судом. Это принципы верховенства и прямого действия права ЕС в государствах-членах Европейского Союза. Суть принципа верховенства заключается в том, что в случае несоот-

ветствия норм национального права нормам коммунитарного права преимущество имеют нормы последнего. Следствием явилось то, что постепенно внутреннее законодательство государств-членов ЕС было приведено в соответствие с коммунитарным правом, хотя это не всегда проходило безболезненно для национального права государств. В частности, как отмечает Р.Ю. Зеленев, возникали проблемы в Германии, Франции, Испании, Австрии, Швеции. Недавно вступившие в ЕС государства также должны были привести свое законодательство в соответствие с нормами международного, а следовательно, и права ЕС. [11]

Более того, Суд ЕС следит за соблюдением норм права ЕС. Так, в соответствии со ст. 171 Договора об учреждении Европейского экономического сообщества, в случае выявления нарушения обязательств, принятых на себя государством-членом, Суд может обязать государство выполнить решение Суда. Кроме того, на основании ст. 172 данного договора Совет может наделить Суд неограниченной компетенцией в том, что касается санкций, если государство-член не выполняет обязательства по тому или иному регламенту.

Принцип прямого действия права ЕС заключается в том, что право ЕС распространяется на все государства-члены и на их граждан, а также действует непосредственно на территории государств-членов.

Наиболее тесное взаимодействие национальных судов и Суда ЕС происходит в рамках преюдициальной процедуры. Несмотря на ограниченность компетенции [12] Суда ЕС, преюдициальный контроль имеет большое значение, так как затрагивает вопросы взаимодействия права ЕС и правовых систем государств-членов. Правовая система Сообществ может считаться эффективной только в том случае, если ее нормы способны действовать в рамках национальных правовых систем, предоставлять права частным лицам и возлагать на них обязанности. Национальные судебные органы государств-членов ЕС, применяющие в судопроизводстве по некоторым искам нормы права европейских сообществ, часто сталкиваются с трудностями в их толковании.

Содержание ст. 177 Договора о Европейском сообществе, регулирующей преюдициальную процедуру, практически не изменилось после Амстердамской конференции 1997 года. В настоящее время ст. 177 (ст. 234 в новой редакции Амстердамского договора) говорит о том, что Суд наделяется компетенцией принимать решения в преюдициальном порядке по вопросам, касающимся: толкования настоящего Договора; действительности и толкования актов, принимаемых органами Сообщества и ЕЦБ (Европейским Центральным Банком); толкования уставов организаций, создаваемых Советом, если таковое предусмотрено этими уставами. [13]

В этом случае Суд ЕС по просьбе национальных судебных органов дает обязательное для них заключение о юридическом содержании тех или иных норм права ЕС, подлежащих применению для решения конкретного дела, находящегося на их рассмотрении. За счет этого создаются необходимые предпосылки для единообразного применения права ЕС и консолидации единого правового пространства. Суд ЕС формулирует свои предварительные решения таким образом, что у национального суда не остается пространства для другого мнения при принятии решения.

Очевидно, что если возникает необходимость у какого-либо суда одного из государств-членов и этот суд сочтет необходимым иметь соответствующее разъясняющее решение Суда Сообщества, чтобы принять собственное решение по данному вопросу, он может обратиться в Суд Сообщества с просьбой вынести требующееся ему на этот счет решение.

Если один из этих вопросов возникает в деле, находящемся на рассмотрении в судебной инстанции какого-либо из государств-членов, решения которой в соответствии с национальным правом не подлежат обжалованию, то в этом случае обращение данной судебной инстанции в Суд Сообщества является обязательным.

Анализируя данные нормы, можно сделать вывод о том, что мнение Суда ЕС имеет форму решения, хотя по содержанию оно не соответствует его общепринятому пониманию, главной отличительной чертой которого является окончательное разрешение дела. Суд ЕС не разрешает дело по существу; в национальном суде рассмотрение дела приостанавливается до получения ответа из Суда ЕС и затем возобновляется для принятия окончательного решения по правилам судебной процедуры соответствующего государства.

С самого начала ст. 177 Договора о Европейском Сообществе (в настоящее время ст. 234 Договора о ЕС) имела своей целью обеспечить тесное сотрудничество между национальными судами государств-участников Договора и Судом ЕС, не создавая разветвленной судебной системы на уровне Сообществ и не подчиняя суды стран-участниц Сообщества Суду ЕС. Нет единого мнения по поводу того, было ли намерение у авторов Договора о ЕС подчинить национальные суды в части их полномочий Суду ЕС как высшей судебной инстанции в рамках преюдициальной процедуры. Есть точка зрения, что Суд ЕС лишь сотрудничает с судами государств-членов, их тесное взаимодействие заключается в понятии раздельных функций. [14]

Представляется, что право национальных судов на обращение с преюдициальным запросом является ограниченным. Если на рассмотрении национального суда или трибунала находится определенное дело с конкретными участниками, для разрешения которого необходимо применение норм права ЕС, то только в этом случае национальный суд может направить запрос, который не будет отклонен Судом. Так, например, в деле *Durighello v. INPS* [15] Суд ЕС постановил, что запрос из национального суда может быть отклонен, только

если совершенно очевидно, что толкование права Сообщества или действительности искомой нормы права Сообщества не имеет отношения к действительной сути спора или предмету основного действия.

Иногда Суд ЕС выражался более мягко, в частности в деле *Lourenco Dias v. Director da Alfadega do Porto*, [16] где сказано о том, что национальный суд, который единственный является полностью осведомленным обо всех фактах дела, находится в наилучшем положении, чтобы оценить необходимость предварительной процедуры, принимая во внимание особенности дела, чтобы иметь возможность вынести решение.

Основное требование, которое выдвигает Суд ЕС для предварительных запросов, - это возникновение вопроса из реального спора и сообщение всех фактических обстоятельств дела с правовой характеристикой, чтобы Суд ЕС мог определить сущность запроса.

Так же может возникнуть ситуация, когда необходимость обращения отпадает. Это следует из доктрины *acte clair* (очевидное положение), которая означает, что юридическая норма настолько ясна по своему содержанию, что не допускает двойного толкования, и поэтому суд, применяющий такую норму, не нуждается в помощи Суда ЕС.

Нетрудно заметить, что подобные требования приводят к немалым затруднениям в работе судов. Сюда можно включить и особенности толкования права Сообществ, и многоязычность государств-членов, аутентичность текстов договоров на различных официальных языках, существование различных подходов к терминологии и общим понятиям права в разных правовых системах и т.д. Поэтому редко когда перед судом в государстве-члене возникнет такая идеальная ситуация, когда все эти условия будут соблюдены, и он почувствует себя в достаточной степени компетентным принять решение самостоятельно.

Важно также то, что решение Суда обязательно для национального суда, направившего преюдициальный запрос. Оно служит прецедентом для всех других судов, которые сталкиваются с аналогичными проблемами в своих странах. Тем самым, благодаря, прежде всего, преюдициальным запросам, обеспечивается единообразие судебной практики на территории ЕС, т.е. решается главная задача, поставленная перед Судом учредительным договором.

Хотелось бы отметить, что именно в преюдициальной процедуре находит свое конкретное выражение и закрепление одно из важнейших положений, определяющих саму суть и направленность интеграционных процессов, - обеспечение сотрудничества Суда ЕС и национальных судебных учреждений государств-членов. Скорее всего, установление прямой иерархической соподчиненности означало бы не просто передачу тех или иных полномочий государствами-членами Сообществ самому интеграционному объединению, но практически утрату важнейшей суверенной прерогативы, коей является судебная власть. В этих условиях преюдициальная процедура – средство обеспечить сотрудничество и взаимодействие Суда ЕС и национальных судебных учреждений, не принося в жертву независимую национальную судебную власть. [14]

Изначально институционные возможности Суда ЕС зависели именно от того, как сложатся его взаимоотношения с национальными судебными органами. Ему удалось привлечь их на свою сторону. В настоящее время Суд ЕС и национальные судебные органы образуют своего рода единую юрисдикционную систему, основанием которой выступают национальные судебные органы, а связующим звеном между ними - Суд ЕС, обеспечивая контроль за соблюдением норм права ЕС.

Как справедливо указывает М.В. Байтеева, национальные суды государств-членов могут нарушать нормы права Сообществ. Такие нарушения могут принимать различные формы: суды могут отказать в признании за положениями права Сообщества прямого действия; они могут отказать от обращения в Суд в преюдициальном порядке, даже если обязаны это сделать; они также могут не признать в случае коллизии приоритета права Сообщества. При этом Суд, отмечает автор, считает, что конституционные трудности, возникающие при исполнении норм права ЕС национальными правительствами, не могут служить оправданием для невыполнения следующих из Договора обязательств. [17]

Еще одним элементом взаимодействия Суда ЕС и национальных судебных органов считается то, что Суд в своих решениях и на основе норм права ЕС разрабатывает и предъявляет требования к национальным судам. Проанализировав решения Суда ЕС, Ю.В. Мишальченко отмечает следующие требования, предъявляемые Судом ЕС к национальному судопроизводству:

- на национальные суды возлагается обязанность использовать все необходимые и эффективные меры по обеспечению иска, основанного на праве Европейских сообществ;
- национальным судам может вменяться использование средств, не предусмотренных внутригосударственным регулированием;
- приостановление национальных мер по применению правового акта ЕС в случае, если национальный суд исходит из недействительности последнего, допустимо при следующих условиях: сомнения в действительности правового акта ЕС должны быть существенными, вопрос о признании правового акта ЕС недействительным должен быть передан на рассмотрение Суда ЕС, неприменение внутригосударственного акта представляется национальному суду необходимым и безотлагательным, так как в противном случае у истца может возникнуть непоправимый ущерб;
- национальные процессуальные правила не могут затруднять или делать невозможным защиту прав, вытекающих из права Европейских сообществ;

- внутригосударственные положения, ставящие проверку национальных актов на соответствие права Европейских сообществ в зависимости от каких-либо обстоятельств, противоречат принципу верховенства права Европейских сообществ;
- меры судебной защиты должны быть адекватны для достижения целей права Европейских сообществ;
- меры судебной защиты должны быть соразмерны «букве и духу» права Европейских сообществ;
- судебная защита и процессуальные гарантии при рассмотрении дел, возникших из применения права Европейских сообществ, не могут быть менее благоприятными, нежели средства защиты при аналогичных делах, основанных на национальном праве. [18]

Обладая организационной мощью и широкой компетенцией, Суд ЕС поставил национальные судебные органы на службу главной цели, постоянно и последовательно приближаемой всей его практической деятельностью к интеграции стран Западной Европы. Благодаря Суду право ЕС стало рассматриваться как неотъемлемая часть национального права каждого из государств-членов.

Подводя итог, необходимо отметить, что в условиях всесторонней интеграции сотрудничество между Судом ЕС и национальными судебными органами представляется нам наиболее важным условием формирования относительно целостной системы права Сообществ, его единообразного толкования и применения на территории государств-членов. Только при поддержке и с помощью национальных судебных органов Суд ЕС смог придать правовому порядку Сообществ признаваемые за ним в настоящее время характерные черты и отличительные особенности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Так, ст. 4 Единого Европейского акта устанавливает, что по запросу Суда и после консультаций с Комиссией и Европейским парламентом Совет единогласным решением может создать при Суде судебный орган с компетенцией суда первой инстанции, правомочный принимать к рассмотрению некоторые виды исков физических и юридических лиц и выносить по ним решения. Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. - М.: Право, 1994. С. 7 - 43.
2. См.: Ст. 59-60 Статута Международного Суда ООН // Действующее международное право: 3 т. / сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 1. - М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1999. С. 808.
3. Тихоновецкий Д.С. Функции и полномочия Суда ЕС, его роль в институциональной структуре Европейских Сообществ / Д.С. Тихоновецкий // Моск. журн. междунар. права. - 2003. - № 2. - С.220.
4. См.: Европейское право. Учебник для вузов / под общ. ред. Л.М. Энтина. - М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА·М), 2000. - С. 152.
5. Мюллерсон Р.А. К вопросу о «Праве Европейских сообществ» / Р.А. Мюллерсон // Вестн. Моск. ун-та. - 1982. - №5. - С.49.
6. Кривова М.В. Организация и юрисдикция Суда ЕС: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Кривова. - М., 2004. - С. 15.
7. Родионова Ю.М. Компетенция Европейского Суда Правосудия / Ю.М. Родионова // <http://www.law.edu.ru>.
8. Орлова Ю.М. Взаимодействие Суда ЕС с международными и национальными судебными учреждениями: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.М. Орлова. - Казань, 2005. - С.4.
9. Кривова М.В. Перераспределение юрисдикции между звеньями судебной системы Европейских Сообществ / М.В. Кривова // Закон. - 2004. - №3. - С.107.
10. См.: ст. 220 Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, 2001// СПС «Консультант Плюс» (официально не опубликован).
11. Зеленев Р.Ю. Процесс принятия решений в Европейском Союзе. Вклад национальных парламентов / Р.Ю. Зеленев // Моск. журн. междунар. права. - 2005. - №2. - С.23.
12. Ограниченность компетенции проявляется в том, что решения по преюдициальным запросам Суд ЕС правомочен выносить только в том случае, если национальный суд государства-члена обратился в Суд ЕС с подобным запросом. Кроме того, Суд ЕС осуществляет толкование только норм права Европейского союза и Европейских сообществ.
13. Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты // СПС «Гарант» (официально не опубликован).
14. Пушечникова Е.А. Некоторые вопросы преюдициальной процедуры в Суде Европейских Сообществ / Е.А. Пушечникова // Материалы семинара «Преподавание права Европейского Союза в российских вузах-II, состоявшегося в Москве 5-7 декабря 2000 г. - М., 2001.
15. Дело C-186/90 (1991) ECR I-5773.
16. Дело C-343/90 (1992) ECR I-4673.
17. Байтеева М.В. Контрольные полномочия Суда Европейского Союза / М.В. Байтеева // Вестник ТИСБИ. - 2003. - № 3.

18. Мишальченко Ю.В. Европейский союз: Международные правовые, экономические и валютно-финансовые проблемы интеграционного взаимодействия государств: монография / Ю.В. Мишальченко; Министерство образования Российской Федерации. Высшая административная школа Правительства Санкт-Петербурга. - СПб.: Изд-во Высшей административной школы Правительства Санкт-Петербурга, 2000. - С. 266-267.