

МИКАЕЛ МИНАСЯН

Аспирант юридического факультета Российско-Армянского
(Славянского) университета



СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: СУД ЕС И НАЦИОНАЛЬНЫЕ СУДЫ

Основополагающее место в эволюции Европейских Сообществ - уникальных по своей природе и структуре межгосударственных образований, фундамент которых был заложен еще в пятидесятых годах двадцатого века вместе с учреждением трех европейских сообществ, каковыми являлись Европейское Объединение Угля и Стали (1951 г.), Европейское Экономическое Сообщество и Европейское Сообщество по Атомной Энергии (1957 г.), занимает создание общей правовой системы, представляющей собой необычную трансформацию международных договоров о свободной торговле в систему наднационального конституционного управления, в рамках которой государства-члены уступили значительную часть своего суверенитета.

Как показывает исторический опыт, общий рынок или пространство свободной торговли не могут действовать беспрепятственно, без наличия общепринятых правил и процедур, без основополагающих правовых институтов и убеждений. Правовое объединение всегда выступало и в качестве стимула, и в качестве результата политического объединения, и, будучи культурным феноменом, служит для усиления чувства национального или наднационального тождества.

Одним из основных факторов правовой интеграции Европейского Союза, как процесса установления наднациональной правовой системы в государствах-членах ЕС, является взаимодействие Суда ЕС с национальными судами государств-членов Европейского Союза. Принимая во внимание особенности госу-

дарств-членов, каждое из которых является носителем собственного как правового, так и исторического и культурного наследия, названное взаимодействие имеет фундаментальное значение для процесса гармонизации правовых систем.

Как известно, право Европейского Союза представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих взаимоотношения, складывающиеся в процессе европейской интеграции, и создаваемых посредством их закрепления в определенных источниках. Источники права ЕС – это внешние формы выражения его правовых норм, которые образуют взаимосвязанную систему, построенную на иерархических принципах¹. При рассмотрении источников права ЕС их можно подразделить на:

1) источники первичного права - учредительные договоры, то есть Договор о Европейском Сообществе, Договор Евратома, части Договора о Европейском Союзе, все договоры, которыми были внесены изменения и/или дополнения, а также основные принципы права ЕС, которые также можно отнести к первичному праву ЕС;

2) источники вторичного права, которое представляет собой совокупность нормативно-правовых актов, принимаемых институтами ЕС на основании первичного права, то есть законодательство ЕС в форме регламентов, решений и директив;

3) также существует точка зрения о наличии третичного права, главным образом в форме международных соглашений, налагающих

обязательства на Сообщество, хотя возникновение обязательств у Сообщества дает основание для отнесения таких международных соглашений ко вторичному праву.

Одной из наиболее важных и обсуждаемых особенностей права ЕС является непосредственное действие нормативных актов ЕС в отношении частных лиц в государствах-членах ЕС.

В первые годы своего существования, еще молодой Суд Европейских Сообществ уже предпринял определенные смелые шаги, создав две фундаментальные доктрины:

1) прямого действия, которая, наделила частные лица правами, вытекающими непосредственно из учредительных договоров - решением, принятым по делу *N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration (Van Gend & Loos)*², и 2) верховенства права Сообществ над национальным правом - решением по делу *Costa v. E.N.E.L.*³.

Впервые огласив доктрину прямого действия, Суд ЕС установил, что положения Учредительного Договора могут иметь прямое действие, и что частные лица наделены правом применять его положения в национальных судах. Для поддержания своего решения Суд ЕС объявил, что Сообщество устанавливает: «новый правопорядок в международном праве, в пользу которого государства ограничились своими суверенными правами, хотя и в ограниченных областях.... Будучи независимым от законодательства государств-членов, право ЕС не только налагает обязательства на частных лиц, но также предназначено для того, чтобы наделять их правами, которые становятся частью их правового наследия»⁴.

Посредством учреждения таких конституционных доктрин, как доктрина прямого действия и доктрина верховенства права ЕС, Суд ЕС смог наделить Сообщество такими характерными чертами, которые отли-

чают ЕС от какой-либо международной организации⁵. Впоследствии Суд углубил и расширил первоначальные основополагающие принципы Сообществ с целью поддержания эффективности права ЕС.

Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что право ЕС действует в государствах-членах непосредственно, следовательно, положения как первичного, так и вторичного права ЕС в большей части не требуют отдельной имплементации со стороны государств-членов. Это дает основание для применения права ЕС со стороны частных лиц в государствах-членах, что предполагает непосредственное участие национальных судов в правоприменительном процессе.

Вместе с тем, несмотря на основополагающую роль национальных судов в деле обеспечения применения права ЕС, рассмотрение национальных судов как составной части судебной системы ЕС является одним из наиболее спорных вопросов. В связи с этим считаем целесообразным определить наличие системности в отношениях между Судом ЕС и национальными судами. Для этого в первую очередь необходимо раскрыть само понятие «система» и применить выведенное определение по отношению к судебной системе ЕС.

Так, анализируя понятие «система», можно сказать, что система представляет собой совокупность взаимосвязанных, взаимообусловленных, взаимозависимых элементов, которые руководствуются едиными правилами. Ее можно охарактеризовать как объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие места. Также в определенных случаях характерными свойствами систем являются синергичность - однонаправленность (или целенаправленность) действий компонентов, что усиливает эффективность функционирования системы, структурность, а также иерархичность⁶.

Применяя выведенное в результате анализа определение понятия «система» в отношении Суда ЕС и национальных судов, можно сказать, что, хотя на практике совместная деятельность национальных судов и Суда ЕС, включающего Суд ЕС, Суд Первой Инстанции и Трибунал по Делах Гражданской Службы, имеет основополагающее значение для обеспечения правовой интеграции в Европейском Союзе, однако их взаимоотношения не соответствуют вышеуказанным свойствам «системы».

В частности, национальные суды и Суд ЕС в процессе осуществления своей деятельности не взаимосвязаны, не взаимообусловлены и не взаимозависимы, хотя следует учитывать, что, например, направление обращений национальными судами в Суд ЕС для принятия последним решений в преюдициальном порядке в соответствии со статьей 234 Договора об Учреждении Европейского Сообщества, является одним из основных факторов, влияющих на достижение Судом ЕС, поставленной перед ним Учредительными Договорами цели обеспечения единообразного применения и толкования права ЕС.

Также, следует отметить, что национальные суды и Суд ЕС не руководствуются едиными правилами, в частности, при осуществлении своей деятельности Суд ЕС руководствуется предписаниями Учредительных Договоров, а также нормативно-правовыми актами, специально предназначенными для регулирования его деятельности, к которым относятся Устав Суда, утвержденный специальными протоколами к Договорам, а также Процессуальный Регламент Суда ЕС. Что касается национальных судов, то каждый из них в процессе судопроизводства руководствуется внутригосударственными процессуальными правилами своего государства-члена ЕС.

Принимая во внимание присущее судебным системам свойство иерархичности, следует также отметить, что в отношениях между национальными судами и Судом ЕС не

существует какой-либо иерархии, наличие которой на национальном уровне особо подчеркивается в Учредительных Договорах. В частности, сказанное относится к установленной Договором об Учреждении Европейского Сообщества обязанности высших судебных инстанций обращаться в Суд ЕС с преюдициальными запросами и свободе усмотрения нижестоящих инстанций по направлению преюдициальных запросов.

Отметим, что статья 234 Договора об Учреждении Европейского Сообщества предусматривает, что «Суд ЕС наделяется компетенцией принимать решения в преюдициальном порядке по вопросам, касающимся:

- а) толкования Договора об Учреждении Европейского Сообщества;
- б) действительности и толкования актов, принимаемых институтами Сообщества и ЕЦБ;
- в) толкования уставов организаций, создаваемых Советом, если таковое предусмотрено этими уставами.

Если подобный вопрос встанет перед каким-либо судом или трибуналом одного из государств-членов, и этот суд или трибунал сочтет необходимым иметь соответствующее разъясняющее решение Суда ЕС, чтобы принять собственное решение по данному вопросу, он может обратиться в Суд ЕС с просьбой вынести требующееся ему на этот счет решение.

Если один из этих вопросов возникает в деле, находящемся на рассмотрении суда или трибунала какого-либо из государств-членов, решения которого в соответствии с национальным правом не подлежат обжалованию, то в этом случае обращение данного суда или трибунала в Суд ЕС является обязательным»⁷.

В связи с названным следует обратить внимание на особое отношение Суда ЕС к указанной обязанности национальных судов высшей инстанции, решения которого в соответствии с национальным правом не

подлежат обжалованию, направлять обращения в Суд ЕС для принятия последним решения по направленному вопросу в преюдициальном порядке.

В частности, в своих решениях Суд часто указывал, что «несоблюдение национальным судом высшей инстанции своего обязательства по направлению преюдициальных обращений, в соответствии с третьей частью статьи 234 Договора Сообщества, может стать основанием для привлечения к ответственности государство-член за ущерб, вызванный ограничением прав частных лиц, предусмотренных законодательством ЕС»⁸.

Считаем, что в сложившейся ситуации, когда нижестоящие национальные суды пользуются свободой в принятии решений о направлении обращений, обязательство высших судов является единственной гарантией, позволяющей избежать допущения ошибок со стороны нижестоящего национального суда, применившего право ЕС без предварительного направления обращения в Суд ЕС. Следовательно, такая гарантия может быть реальной, только когда национальные суды последней инстанции будут строго соблюдать свое обязательство по направлению обращений в Суд ЕС.

Однако, несмотря на принятую Судом жесткую политику в отношении обязанности национальных судов по направлению обращений, следует учитывать, что в некоторых случаях Суд был вынужден изменить свою позицию, принимая во внимание увеличение количества обращений и связанное с этим удлинение сроков, требуемых для принятия решения в преюдициальном порядке.

В связи с этим следует обратить внимание на позицию Суда в отношении национальных судов, обжалование решений которых может быть осуществлено в зависимости от решения вышестоящей инстанции о приемлемости иска. Названное относится к случаям, когда законодательство государства-члена предус-

матривает для высших судов возможность признания неприемлемыми иски об обжаловании решений нижестоящих инстанций. Следует отметить, что указанная система обжалования судебных решений схожа с системой, действующей также в Республике Армения, когда обжалование решения Апелляционной инстанции возможно только в том случае, если вышестоящий - Кассационный суд признает направленный иск приемлемым и примет его на рассмотрение.

Исходя из вышеизложенного, возникает вопрос о том, обязан ли в таких случаях апелляционный суд, по примеру судебной системы Республики Армения, направлять преюдициальное обращение в Суд ЕС. Принимая во внимание политику Суда ЕС, который в своих решениях призывал, а в определенных случаях также указывал на обязанность национальных судов направлять обращения с целью обеспечения единообразного применения права ЕС, можно было бы сделать вывод, что Суд ЕС распространит обязательство по направлению обращений также на национальные суды, на решения которых могут быть поданы иски об обжаловании только в зависимости от позиции вышестоящей инстанции. То есть, национальный суд, национальное право которого предусматривает для высших судебных инстанций возможность признать иск об обжаловании неприемлемым без рассмотрения жалобы, как мы считаем, должен был быть обязан направлять преюдициальные обращения независимо от наличия вышестоящей инстанции.

Однако Суд ЕС в своих решениях принял позицию, в соответствии с которой наличие возможности обжалования решения апелляционной инстанции в кассационном суде не позволяет рассматривать апелляционный суд как национальный судебный орган последней инстанции, решения которого в соответствии с национальным законодательством не могут быть обжалованы⁹. Ука-

занная позиция Суда была обоснована тем, что в случаях применения права ЕС обязанность высших судебных инстанции по направлению обращений должна соблюдаться как во время рассмотрения дела по существу, так и при принятии решения о приемлемости иска.

Также следует отметить, что схожая проблема, хотя и в ином ракурсе, существует и в Республике Армения в процессе направления обращений в Европейский суд по правам человека. В частности, проблема заключается в том, что Европейским судом установлены критерии, соответствие которым является необходимым для признания жалобы приемлемой. Одним из таких критериев является исчерпание всех внутригосударственных способов защиты прав человека¹⁰. В связи с этим возникает проблема наличия необходимости в рассмотрении жалобы Кассационным судом РА, который хотя и существует как внутригосударственное средство правовой защиты, однако может признать иск об обжаловании решения нижестоящей инстанции неприемлемым и не рассмотреть направленный иск. Следовательно, гражданин вынужден направить жалобу о нарушении своих прав в Европейский суд по правам человека, при этом, не исчерпав все внутригосударственные ресурсы, что в свою очередь подразумевает – несоответствие критериям направления обращений в Европейский суд.

Однако, в отличие от Суда ЕС, который оградил себя от чрезмерного увеличения количества обращений, не установив обязанности по направлению обращений на нижестоящие инстанции, Европейский суд по правам человека определил, что наличие вышестоящей инстанции не является преградой для направления обращений в Европейский суд, если будет обоснована неэффективность такого обращения¹¹.

Возвращаясь к рассмотрению характера взаимоотношений между Судом ЕС и нацио-

нальными судами, можно сказать, что необходимое для обеспечения правовой интеграции ЕС сотрудничество Суда ЕС с национальными судами а также применение национальными судами права ЕС, не предполагает наличия системной связи между национальными судами и Судом ЕС. Следовательно, компонентами судебной системы ЕС являются только три инстанции Суда ЕС – Суд ЕС, Суд Первой Инстанции и, в настоящий момент, Трибунал по Делах Гражданской Службы¹², отношения между которыми полностью соответствуют указанным выше свойствам «системы» как в широком понимании данного понятия, так и свойствам «судебной системы», с присущей ей иерархичностью отношений между структурными элементами.

Принимая во внимание определенное нами отсутствие системной связи в отношении между национальными судами и Судом ЕС, следует признать, что юрисдикция по осуществлению судопроизводства с применением права ЕС принадлежит двум группам носителей судебной власти на территории Европейского Союза, к которым относятся национальные суды и Суд ЕС.

Обращаясь к юрисдикции национальных судов в процессе применения права ЕС, следует отметить, что на национальных судах лежит большая ответственность по применению положений, предусмотренных как Учредительными Договорами, так и актами вторичного права ЕС. Доктрины прямого действия и верховенства права ЕС создают для частных лиц возможность применять право ЕС на национальном уровне, что означает применение актов права ЕС наравне с национальным законодательством в процессе судопроизводства в национальных судах. Следовательно, хотя национальные суды не входят в судебную систему ЕС, однако они являются инстанцией, которая обладает полномочием принимать окончательное решение в отношениях, регулируемых правом

ЕС. Следует отметить, что Суд ЕС не вправе пересматривать вступившее в законную силу решение национального суда, а также оценивать фактические обстоятельства рассматриваемого национальным судом дела. Следовательно, различное понимание положений Договоров и актов права ЕС национальными судами создает потенциальную угрозу для осуществления экономической и правовой гармонизации в Европейском Союзе.

Принимая во внимание то, что полномочия большей части институтов Сообщества направлены на осуществление законодательных или исполнительных функций, уже с момента принятия первых учредительных договоров возникла необходимость в существовании такого механизма, который бы обеспечил единообразное применение права ЕС национальными судами на территории государств-членов. Наличие такого механизма должно было обеспечить одинаковое применение положений права ЕС всеми национальными судами, однако вместе с тем, возможность самостоятельного толкования или оценки законности актов права ЕС со стороны национальных судов была исключена.

В качестве названного механизма выступила процедура принятия Судом ЕС решений в преюдициальном порядке по вопросам толкования и действительности права ЕС, которая была отражена в указанной выше статье 234 Договора об Учреждении Европейского Сообщества.

В связи с названным, принимая во внимание рассмотренные выше случаи направления национальными судами обращений в соответствии с предусмотренной в статье 234 процедурой, считаем необходимым отметить, что несмотря на кажущуюся ясность о перечне субъектов, которые уполномочены и в определенных случаях обязаны направлять обращения в Суд ЕС, для принятия последним решений в преюдициальном порядке, на практике определение субъекта – нацио-

нального судебного органа, уполномоченного направлять обращения в Суд ЕС, имеет некоторые особенности.

В связи с этим следует отметить, что, принимая во внимание отсутствие официального перевода Учредительных Договоров на русский язык¹³, в большинстве версий перевода Договора об Учреждении Европейского Сообщества в качестве субъекта, уполномоченного направлять обращения в Суд ЕС на основании статьи 234, указываются только суды государств-членов, в то время как в официальной версии Договора субъектами являются суды и трибуналы государств-членов¹⁴. Названное имеет особое значение в процессе направления обращений национальными судебными органами в Суд ЕС, так как в случае если орган, направляющий обращение в Суд ЕС для принятия последним решения в преюдициальном порядке не будет соответствовать установленным Судом ЕС критериям, определяющим данный орган как суд или трибунал в понимании Суда ЕС, то направленное обращение будет признано Судом неприемлемым.

Также следует отметить, что понятие «суд или трибунал» не ограничивается центральной судебной властью государства, а распространяется также на органы, которые уполномочены принимать решения, обладающие признаками судебных решений. Вместе с тем, данное понятие не охватывает такие органы, которые хотя и принимают решения связанные с возникшим спором, однако не наделены правом разрешать сам спор. Следовательно такие органы, не являясь судом или трибуналом в понимании Суда ЕС, не уполномочены направлять в Суд ЕС преюдициальные обращения.

Так, Суд ЕС в деле Broekmeulen (1981), приняв на рассмотрение преюдициальное обращение Апелляционного Комитета Нидерландов, являющегося частным органом, контролирующим прохождение медицинской

практики в Нидерландах, установил, что понятие «суд или трибунал», установленное в статье 234 Договора Сообщества, относится к органу, «который осуществляет свои полномочия с согласия публичных властей и пользуется их поддержкой, а также решения которого принимаются в соответствии с порядком рассмотрения спора между сторонами и фактически принимаются как окончательные. Такие органы должны считаться судами государств-членов»¹⁵.

Вместе с тем Суд ЕС в некоторых делах признал преюдициальные обращения неприемлемыми и установил, что арбитражный трибунал, учрежденный на основании договора между частными лицами, не может считаться судом или трибуналом в том значении, которое предусмотрено статьей 234 Договора Сообщества¹⁶. А в деле *Criminal Proceedings Against Unterweger* (1986) Суд установил, что основная функция органа, направившего преюдициальное обращение, заключалась не в разрешении споров, а в даче заключений по административным вопросам, что также явилось причиной признания Судом ЕС преюдициального обращения неприемлемым.

Таким образом можно сказать, что Суд ЕС в своей практике определил перечень критериев, которым должны соответствовать национальные органы, чтобы быть признанными Судом ЕС в качестве суда или трибунала в используемом в статье 234 Договора Сообщества значении и, следовательно, направлять преюдициальные обращения в Суд ЕС. В частности, Суд в деле *Dorsch Consult* (1997) сделал попытку установить наиболее полный перечень свойств, необходимы для направления преюдициальных обращений, в частности: «орган должен быть учрежден на основании закона, должен быть постоянно действующим, обладать обязательной юрисдикцией, рассматривать споры между сторонами, применять правовые акты и быть независимым»¹⁷.

Таким образом, обобщая, можно сказать, что Суд ЕС и национальные судебные органы, действуя в сфере применения права ЕС, не связаны узлами иерархической соподчиненности¹⁸. При сравнении Суда ЕС с Верховными Судами некоторых государств-членов, а также, например, Российской Федерации или США, следует принять во внимание, что Римский Договор 1957 года не предусматривал создания Верховного Суда, который имел бы полномочия рассматривать жалобы против решений нижестоящих судебных инстанций, что не удивительно, поскольку Договор, учредивший Суд ЕС, не предполагал наличие какой бы то ни было нижестоящей инстанции.

Причина заключается в том, что Сообщество не создавалось как федерация, а скорее всего, как наднациональное образование с неограниченным интеграционным потенциалом. Авторы Договора, тем не менее, считали безусловным наличие механизма, обеспечивающего единообразное применение права ЕС в государствах-членах. В качестве такого механизма выступило принятие Судом ЕС решений в преюдициальном порядке, который хотя и представляет собой четко определенный Учредительным Договором компонент юрисдикции Суда ЕС, однако применение Судом ЕС своего творческого судопроизводства дало возможность Суду внести в правовую систему ЕС свое собственное понимание основных целей создания ЕС. В этой связи в качестве противовесов стали в определенной части выступать как национальные суды, так и нижестоящая судебная инстанция, которые, хотя изредка, однако своими действиями делают попытки направить развитие права ЕС в отличающемся от политики Суда ЕС направлении. И хотя осуществляемая Судом ЕС творческая деятельность стала основой для учреждения рассмотренных выше фундаментальных доктрин, что наделило право ЕС

превосходством над внутригосударственным правом, которое в большинстве случаев стало применяться непосредственно и получило прямое действие, однако, вместе с тем, считаем, что отсутствие реальных сдержек и противовесов для Суда ЕС может, в конечном счете, привести к появлению не только конфликтов в институциональной системе ЕС, но и, что самое опасное, нарушению единообразия в применении и толковании права ЕС, во избежание чего, каждый из представителей судебной власти в Европейском Союзе, выступая в качестве составного компонента своей судебной системы, должен действовать, осознавая, что он является частью механизма, направленного на обеспечение единообразного применения права ЕС на территории европейского правового пространства.

¹ Ст'у «Право Европейского Союза» учебник/под редакцией д.ю.н., профессора С.Ю. Кашкина; М.:Юристь, 2004. С.123.

² Ст'у Дело 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, 1963 E.C.R. 1.

³ Ст'у Дело Costa v. Ente Nazionale per l'Energia Ellettrica (E.N.E.L.) (C6/64), [1964] E.C.R. 1141.

⁴ Ст'у Дело Van Gend & Loos.

⁵ Ст'у G. Federico Mancini, The Making of a Constitution for Europe, 26 Common Mkt. L. Rev. 1989. С. 596.

⁶ Ст'у "Philosophisches Worterbuch" Alfred Kroners Verlag Stuttgart-1957, «Философский словарь» сокращенный перевод с немецкого, под редакцией д.ф.н. М. М. Розенталя, М.: Издательство иностранной литературы, 1961. С. 533.

⁷ Ст'у Консолидированного текст «Договора Учреждающего Европейское Сообщество» 25 марта 1957 год, (с учетом Ниццких изменений), статья 234.

⁸ Ст'у н/п.: Дело Kobler v Austria (C-224/01) [2003] ECR I-10239.

⁹ Ст'у н/п.: Дело Lyckeskog (C-99/00) [2002] ECR I-4839.

¹⁰ Ст'у «Принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты...».

¹¹ Ст'у Дело Akdivar and Others v. Turkey App. N 21893/93, 16.0.1996, (1997) 23 EHRR 143.

¹² Ст'у Договор Учреждающий Европейское Сообщество, статьи 220, 225а.

¹³ Ст'у н/п.: «Договор, учреждающий Европейское Сообщество» на сайте Московской Государственной Юридической Академии - http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soob_nice.htm.

¹⁴ Ст'у Consolidated version of the treaty establishing the European Community, статья 234. "Where such a question is raised before any court or tribunal of a Member State..."

¹⁵ Ст'у Дело Broekmeulen v Huisarts Registratie Commissie (C246/80) [1981] E.C.R. 2311.

¹⁶ Ст'у Дело Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH v Reederei Mond HochseefischereinNordstern AG & Co KG (C102/81) (1982) E.C.R. 1095.

¹⁷ Ст'у Дело Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft v Bundesbaugesellschaft Berlin (C54/96) (1997).

¹⁸ Ст'у «Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека», учебник для вузов/рук. авт. колл. и отв. ред. – д.ю.н. профессор Л.М. Энтин 2-ое изд., М.: Норма, 2005. С. 67.