

УДК 341.645.5

**СУД ЕС И ПРАВОВАЯ ИНТЕГРАЦИЯ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

© 2014 г.

Ю.М. Орлова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

youlia_@mail.ru

Поступила в редакцию 15.12.2014

Поднимается вопрос о роли Суда ЕС на пути построения европейской интеграции и влиянии его решений на национальные правовые системы государств – членов ЕС. Может ли Суд ЕС сохранить свои позиции в качестве движущей силы на пути к более глубокой интеграции, или его значение утрачивает нишу? Сможет ли он стать стабилизатором интересов ЕС и национальных интересов государств – членов ЕС? Автор считает, что Суду ЕС пришло время вступить в стадию консолидации.

Ключевые слова: Суд ЕС, европейская интеграция, национальная правовая система, стадия консолидации.

Суд ЕС сыграл незаменимую роль на пути построения европейской интеграции и «является одной из движущих сил процесса европейского строительства» [1]. Оценивая баланс сил национальной и надгосударственной власти, Суд ЕС неоднократно в своих решениях демонстрировал заинтересованность в централизации судебной власти. Вновь и вновь Суд ЕС подтверждал независимость и полноту своей власти, а также авторитет, так необходимый для развития европейской интеграции и ее расширения за пределы границ, установленных европейскими законодателями. В многочисленных публикациях о европейской интеграции называется ряд причин стремления Суда ЕС к централизации, среди которых можно обозначить, например, такие, что в Европейском союзе принимаемые нормы не всегда развернуты, понятны и последовательны. В связи с этим частые коллизии нормативных актов ЕС и законодательства государств-членов приводят к трудностям в правоприменительной деятельности и позволяют Суду ЕС выступать в защиту интеграции и централизации. Именно в рамках права ЕС самим Судом были сформулированы такие принципы, как верховенство и прямое действие права ЕС. За национальными судами была закреплена возможность обращения с преюдициальными запросами в Суд ЕС [1, 2]. Частные лица были наделены правом обращения за защитой в Суд ЕС в связи с нарушением их экономических и иных прав, установленных правом ЕС. Все эти факторы явились мощными стимулами для рассмотрения подобных вопросов в судебном порядке, что повысило авторитет Суда ЕС и углубило процессы интеграции

[3]. М.Л. Энтин справедливо заметил, что Суд ЕС «как гусеница медленно, но неуклонно «объедает» компетенцию государств-членов в самых различных областях деятельности ЕС» [4].

По мнению многих исследователей, отдавая предпочтение европейской интеграции за счет ограничения национального суверенитета, практика Суда ЕС может угрожать политическому балансу между европейскими и национальными компетенциями в ЕС. Хотя, по убеждению О.М. Мещеряковой, «в европейском интеграционном процессе не существует противоречия между такими системообразующими для интеграции понятиями, как «суверенитет» и «наднациональность», поскольку именно суверенитет создает наднациональность в тех случаях, когда это необходимо для достижения целей» [5]. Тем не менее именно о политических разногласиях, вызванных прецедентами Суда ЕС по вопросам интеграции, ведется речь уже давно. Лидеры влиятельных европейских государств, начиная с Валери Жискар д'Эстена (Франция) в 1980-х годах, до канцлера Германии Гельмута Коля в 1990-х годах, публично осуждали Суд ЕС за его активность и превышение полномочий. Однако в дальнейшем законодательное расширение компетенции ЕС официально позволило Суду ЕС рассматривать более тонкие в политическом отношении вопросы. И сегодня Суд касается этих тонких сфер именно в тот период, когда «консенсус» относительно будущего европейской интеграции ослаблен. Решения Суда ЕС по противоречивым для государств-членов делам, таким как «Лаваль» и «Викинг»¹, а также решение «Мангольд»² многими воспринимаются как беспрецедентный уровень политической критики [6].

Так, по делу «Викинг» Суд постановил, что действия национальных профсоюзов следует признать ограничением свободы экономической деятельности, нарушающим положения Договора об учреждении ЕС. Тем не менее данное ограничение свободы может быть обосновано более важными соображениями защиты публичных интересов, таких как защита работников, при условии, что это ограничение свободы используется для достижения законных целей и не выходит за рамки того, что необходимо для достижения этих целей. Таким образом, Суд признал, что действия профсоюзов в отношении компании «Викинг-Лайн» были противозаконны, но вопрос о наложении ответственности за эти действия оставил на усмотрение национального суда.

По делу «Лаваль» решение суда было ещё более жёстким в отношении профсоюзов. Суд постановил, что профсоюзная блокада нарушает Договор об учреждении ЕС и Директиву ЕС № 96/71 ЕС о командировании работников. В отношении условий национального законодательства государства – члена ЕС, запрещающего профсоюзам проводить промышленные акции с целью принуждения работодателя к отказу от коллективного договора, заключенного с другим профсоюзом, статьи 49 и 50 Договора исключают применение к этому запрету условия о том, что такая акция должна относиться к условиям найма, к которым прямо применяется национальное законодательство.

В связи с этим возникает вопрос о том, в состоянии ли Суд ЕС обеспечить политический баланс между европейскими и национальными правовыми компетенциями, а также вопрос о том, какие политические и правовые факторы влияют на судебную практику по сохранению этого баланса.

В настоящее время фактическое расширение юрисдикции Суда ЕС не подвергается сомнению. Но с политической точки зрения в расширившемся Союзе, который насчитывает сейчас 28 государств-членов с различными правовыми системами, эта юрисдикция нуждается в серьёзном пересмотре.

По меткому замечанию А. Беррамдана, «сам того не желая, Суд находится в условиях плюрализма юридических систем внутри Евросоюза, и такое разнообразие надо, конечно же, организовать, упорядочить, унифицировать, создать иерархию, интегрировать и тем самым превратить этот Суд в рабочий инструмент этой юридической мозаики Евросоюза» [7].

Исследования показывают, что Суд ЕС проявляет заинтересованность в более глубокой интеграции, но вместе с тем есть моменты, которые могут уменьшить возможности и жела-

ние Суда ЕС выступать в качестве движущей силы интеграции. Можно ли сейчас ожидать развития прецедентного права ЕС, как раньше, без вмешательства государств-членов или других сил, заинтересованных в сохранении баланса? В отличие от национальных правительств, стремящихся к сохранению и укреплению авторитета Суда ЕС, национальные суды и коллегии адвокатов, по всей вероятности, будут отрицательно относиться к расширению полномочий Суда ЕС в тех случаях, когда это будет угрожать их собственному авторитету.

Для того чтобы понять, может ли Суд ЕС сохранить свои позиции в качестве движущей силы на пути к более глубокой интеграции, необходимо оценить последние изменения в полномочиях Суда ЕС и определить, имеют ли они право на существование в современных условиях. Необходимо также определить окончательные пределы полномочий Суда ЕС – средства, путем которых и за счет расширения которых национальные правительства, национальные суды, спорящие стороны и представители сторон пытаются повлиять на Суд и ограничить влияние его решений.

Существует множество пробелов в нашем представлении о европейской правовой интеграции. Несмотря на то что количество публикаций по правовым вопросам в ЕС за последние годы значительно возросло, мы все еще крайне мало осведомлены о самой правовой системе ЕС и о судьях Суда ЕС. В отличие, например, от Верховного суда США, Суд ЕС не публикует данных о голосовании или о разногласиях между членами суда, что затрудняет проведение анализа и оценки влияния мнений тех или иных судей. На основе данных по вопросам европейской интеграции, многие исследователи отмечают, что судьи Суда ЕС всегда выступают в защиту интеграции, и часто в ущерб национальным интересам. Но так ли это на самом деле, при условии, что судьи в конечном итоге назначаются правительствами государств-членов и являются частью социума и частью национальных правовых систем? Кроме того, существует слишком мало информации об условиях взаимодействия Суда ЕС с национальными судами, поэтому достаточно сложно оценить действительное влияние прецедентного права Суда ЕС на практику государств-членов. Исследования, проведенные в области права Европейского союза, в основном были связаны с имплементацией и применением источников вторичного права ЕС (директив и регламентов), а не прецедентного права.

Прием в ЕС в последние 10 лет 13 новых членов с очень разными правовыми традициями

представляет собой существенные перемены в составе Суда. За последние годы количество судей достигло 28, и Суд ЕС коренным образом преобразовал свою работу, рассматривая все большее количество дел в палатах, состоящих из трех или пяти судей, в то время как официально решения принимаются от имени Суда ЕС в целом. Не рискует ли доверие к коллегиальной системе подорвать четкость и последовательность всей судебной практики Суда ЕС, или же вся система структурирована таким образом, что может гарантировать правовую четкость и последовательность нормотворчества и обеспечить независимость Суда?

Со стороны может показаться, что Суд ЕС находится в определенной изоляции, но фактически он находится в рамках Европейского союза, который в большой степени влияет на объем его полномочий. Именно сам Союз наделяет Суд ЕС правовыми полномочиями, наделяет Суд правом выстроить линию защиты и вершить правосудие по вопросам толкования и применения национальных правовых норм.

Государства-члены и национальные судебные учреждения, в свою очередь, приспосабливаются к судебной практике ЕС, и их участие выходит за рамки простого разделения доли ответственности за соблюдение или несоблюдением законов для изучения способов, с помощью которых национальные суды и правительства реагируют на решения Суда ЕС. На наш взгляд, национальные суды должны ссылаться на решения Суда ЕС при разрешении конфликтов между субъектами права ЕС в пределах их национального правопорядка, и, кроме того, национальные суды вправе фактически опираться на решения Суда ЕС, учитывая их содержательное толкование. Суд ЕС оценивает и толкует нормы права ЕС, а в задачи судьи национального суда входит имплементация во внутригосударственную систему толкования, данного Судом ЕС³. Национальные правительства могут, в свою очередь, вырабатывать собственные правовые стратегии для снижения влияния противоречивых решений Суда ЕС; содержание этих стратегий может варьироваться в зависимости от политических позиций правительства того или иного государства.

Исследования по данному вопросу свидетельствуют о том, что европейская интеграция невозможна в виде четкого законодательного разделения надгосударственных и межправительственных интересов. Интеграционные процессы постоянно двигаются вперед, так как многоуровневая судебная система рассчитана не только на надгосударственных, но и государственных частных и публичных игроков. Зачастую спорящие стороны используют право ЕС для того, чтобы обойти внутренние правовые

барьеры. Национальные же суды, обращаясь в Суд ЕС, используют возможность укрепления своих позиций в национальной правовой иерархии, причем отдельные судьи намного чаще осознают особые правовые или политические интересы в этой области. Что же касается Суда ЕС, то отсутствие института сдержек Суда и существование разрешающего консенсуса эффективным образом защищает его от политического давления. До тех пор пока будут существовать явные различия конечных интересов вовлеченных в процесс судей, вероятность того, что государства-члены смогут использовать свои полномочия для изменения толкования судебных решений в сторону предоставления большей автономии государствам-членам, представляется минимальной. Само развитие прецедентного права ЕС постоянно находится в зависимости от процессов интеграции: предоставление прав отдельным субъектам в соответствии с принципом прямого действия, запрет на ограничение экономических прав, введенный решениями Дассонвиль⁴ и Касис де Дижон⁵, – это стимулы для обращения спорящих сторон в Суд ЕС по широкому кругу вопросов.

Вопрос о расширении юрисдикции Суда ЕС остается спорным. По мнению Девиса [8], там, где подобное расширение имеет место, оно осуществляется не самим Судом ЕС, а скорее вызвано расширительным толкованием права ЕС со стороны национальных судов. М. Блауберг [9] доказывает, что даже крайне противоречивые решения фильтруются внутренними политическими процессами и, в конечном итоге, влияние самого Суда ЕС уменьшается.

Будущее покажет, сможет ли Европейский Союз вступить в стадию консолидации, что уже сделали другие системы федерального типа, – стадию, в которой Суд ЕС будет действовать в меньшей степени как движущая сила интеграции и в большей степени как стабилизатор интересов ЕС и национальных интересов государств – членов ЕС.

Очевидно, что пока ЕС в такую стадию не вступил. И, на наш взгляд, доминирующая на сегодняшний день роль Суда ЕС приводит к искаженному конституционному равновесию.

Несмотря на некоторый скептицизм автора по поводу расширения активности суда ЕС, роль европейской правовой системы в целом в функционировании Европейского Союза, включая суды государств-членов и самого Суда ЕС, является неоспоримой.

Примечания

1. Решение Суда ЕС по делу C-438/05 Международной федерации работников транспорта и Финского профсоюза моряков против компаний Викинг-

Лайн АБП и Викинг Лайн Эстония от 11 декабря 2007 г. и Решение Суда ЕС по делу С-341/05 Лаваль ун Парнери против Шведского профсоюза строительства и общественных работ и Шведского профсоюза электриков от 18 декабря 2007 г.

2. Решение Суда ЕС С-144/04 Mangold, в соответствии с которым директива была признана актом, имеющим прямое горизонтальное действие.

3. Решение Суда ЕС № С-224/01. Заключение генерального адвоката Филиппа Леже. Суд ЕС, 30.09.2003. Г. Кёблер против Республики Австрия.

4. Решение Суда ЕС 8/74. Согласно этому решению, меры государств-членов, «...препятствующие прямо или косвенно, реально или потенциально торговле между государствами-членами, считаются мерами, последствия которых эквивалентны количественным ограничениям».

5. Решение Суда ЕС 120/79, в котором Суд указал, что, допущенный на рынок в одной стране, товар должен продаваться в любом другом государстве-члене, независимо от национальных стандартов.

Список литературы

1. Орлова Ю.М. Взаимодействие Суда ЕС с международными и национальными судебными учреждениями: Автореф. дис. ... к.ю.н. Казань, 2005.

2. Орлова Ю.М. Суд европейских сообществ: прошлое, настоящее, будущее: Монография. М.: Гуманитарный институт, 2008.

3. Stone Sweet A. The Judicial Construction of Europe, Oxford: Oxford University Press. Оксфорд: Изд-во Оксфордского университета, 2004.

4. Энтин М.Л. Суд европейских сообществ. Правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции // Международные отношения. 1987. С. 19.

5. Мещерякова О.М. Взаимодействие права ЕС и внутригосударственного права государств-членов // Правовая инициатива. 2012. № 3.

6. Лютов Н.Л. Конфликт между фундаментальными правами работников и предпринимателей в практике Европейского суда справедливости // Трудовое право. 2008. № 12.

7. Беррамдан А. Суд Европейского Союза и регулирование судебной системы на национальном, европейском и международном уровне. http://www.sziu.ru/media/uploads/berramdan_vistuplenie.pdf

8. Davies G. Activism relocated: the self-restraint of the European Court of Justice in its national context // Journal of European Public Policy. 2012. 19 (1). P. 76–91.

9. Blauberger M. With Luxembourg in mind... the remaking of national policies in the face of ECJ jurisprudence // Journal of European Public Policy. 2012. 19 (1). P. 109–26.

THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE AND LEGAL INTEGRATION OF EU MEMBERS

Yu.M. Orlova

The article tackles the problem of the role of the European Court of Justice in the context of European integration and its influence on the decisions of the national legal systems of the EU members. Can the European Court of Justice maintain its position as a driving force on the way towards deeper integration or is it losing its niche? Can it become a stabilizer of EU interests and national interests of its member states? The author considers that it is time for the European Court of Justice to enter the stage of consolidation.

Keywords: European Court of Justice, European integration, national legal system, stage of consolidation.

References

1. Orlova Yu.M. Vzaimodejstvie Suda ES s mezhdunarodnymi i nacional'nymi sudebnymi uchrezhdeniyami: Avtoref. dis. ... k.yu.n. Kazan', 2005.

2. Orlova Yu.M. Sud evropejskih soobshchestv: proshloe, nastoyashchee, budushchee: Monografiya. M.: Gumanitarnyj institut, 2008.

3. Stone Sweet A. The Judicial Construction of Europe, Oxford: Oxford University Press. Oksford: Izd-vo Oksfordskogo universiteta, 2004.

4. Ehntin M.L. Sud evropejskih soobshchestv. Pravovye formy obespecheniya zapadnoevropejskoj integracii // Mezhdunarodnye otnosheniya. 1987. S. 19.

5. Meshcheryakova O.M. Vzaimodejstvie prava ES i vnutrigosudarstvennogo prava gosudarstv – chlenov //

Pravovaya iniciativa. 2012. № 3.

6. Lyutov N.L. Konflikt mezhdru fundamental'nymi pravami rabotnikov i predprinimatelej v praktike Evropejskogo suda spravedlivosti // Trudovoe pravo. 2008. № 12.

7. Berramdan A. Sud Evropejskogo Soyuz a i regulirovanie sudebnoj sistemy na nacional'nom, evropejskom i mezhdunarodnom urovne. http://www.sziu.ru/media/uploads/berramdan_vistuplenie.pdf

8. Davies G. Activism relocated: the self-restraint of the European Court of Justice in its national context // Journal of European Public Policy. 2012. 19 (1). P. 76–91.

9. Blauberger M. With Luxembourg in mind... the remaking of national policies in the face of ECJ jurisprudence // Journal of European Public Policy. 2012. 19 (1). P. 109–26.