Т.К.Хартли

ОСНОВЫ ПРАВА Европейского сообщества

ИЗДАНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНО ПРИ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ В РОССИИ И ИНСТИТУТА "ОТКРЫТОЕ ОБЩЕСТВО" (ФОНД СОРОСА) — БУДАПЕШТ, ВЕНГРИЯ

THE FOUNDATIONS OF EUROPEAN COMMUNITY LAW

An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community

BY

T.C. HARTLEY
B.A., LL.B. (Cape Town); LL.M. (London)
Professor of Law
London School of Economics and Political Science

Third Edition

Т.К.Хартли

ОСНОВЫ ПРАВА Европейского сообщества

ВВЕДЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА

Перевод с английского и научная редакция
В.Г. Бенды

Москва • ЮНИТИ • ЗАКОН И ПРАВО
Будапешт • COLPI
1998

ББК 67(4)
Х22

Настоящий перевод книги ***Основы права Европейского сообщества (третье издание)****, первоначально опубликованной на английском языке в 1994 г., публикуется по соглашению с издательством Oxford University Press*

This translation of ***The Foundations of European Community Law 3/e*** *originally published in English in 1994 is published by arrangement with Oxford University Press*

Руководитель проекта
специалист в области международного права ***В.Г. Бенда***

Научный консультант:
Директор Института европейского права,
д-р юрид. наук, проф. ***Л.М. Энтин***

Редактор канд. юрид. наук ***Я.Ш. Блинков***

Главный редактор издательства ***Н.Д.Эриашвили***

Хартли Т.К.

Х22 Основы права Европейского сообщества: Пер. с англ. — М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — 703 с.

ISBN 0-19-876325-5 (англ.)
ISBN 5-85171-037-3 (русск.)

В книге Т.К. Хартли, профессора права Лондонской школы экономики и политологии, приводится всесторонний анализ правовых норм Европейского Союза и процесса его преобразования, направленного на реализацию целей Союза и определяющего развитие его интеграции. Дается научно-обоснованная оценка перспектив развития правовых норм. На основе обширных документальных материалов подробно рассматриваются правовые аспекты механизма взаимодействия институтов и структур Европейского Союза, их нормотворческая деятельность, анализируются вопросы соотношения правовых норм Союза и отдельных государств-членов.

С разрешения автора, Представительства Европейской Комиссии в России и издательства Oxford University Press в книге в качестве приложения помещены русский перевод Договора об учреждении Европейского экономического сообщества и Договора о Европейском Союзе.

В русском издании отражены изменения, происшедшие в Европейском Союзе после выхода книги на английском языке.

Книга предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей, юристов, специализирующихся в области Европейского права.

ISBN 0-19-876325-5 (англ.)
ISBN 5-85171-037-3 (русск.)

Н 3411
Х 22

ББК 67(4)

© T.C. Hartley 1981, 1988, 1994
© ЮНИТИ, перевод, оформление, 1998

VII
40019

2000
O'zb. Res. DK
1987

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ

Наиболее важными событиями в развитии Европейского Союза, с момента опубликования книги на английском языке, оказавшими влияние на его правовую систему, стали присоединение к нему в 1995 г. Австрии, Финляндии и Швеции и подписание 17 июня 1997 г. Амстердамского Договора.

В связи с первым событием в текст русского издания в форме примечаний внесены соответствующие дополнения. Необходимые изменения внесены также в текст Договора об учреждении Европейского экономического сообщества, помещенный в приложении к изданию. Суть второго события кратко излагается в настоящем предисловии.

Подписание Амстердамского договора на встрече глав государств и правительств, проходившей в Амстердаме 16—17 июня 1997 г., явилось кульминацией многомесячного марафона Межправительственной конференции по пересмотру Маастрихтского договора, начатого Европейским советом 29 марта 1996 г. в Турине. Договор в дальнейшем будет обсуждаться и утверждаться в государствах-членах согласно принятым в них конституционным процедурам.

Основные цели Договора можно систематизировать по следующим четырем категориям:

I. Сосредоточить усилия на проблемах занятости и прав человека

В текст Договора включена глава, касающаяся занятости и предусматривающая, что с момента вступления Договора в силу государства-члены, сами определяя политику в области занятости, должны согласовывать ее с общей Европейской стратегией. Стороны договорились о создании механизмов многостороннего надзора за политикой государств-членов в области занятости, который должен осуществляться при содействии Комитета по занятости (Employment Committee).

Принятый механизм координации стратегии в области занятости указывает следующие ежегодные мероприятия:

- Главы государств или правительств изучают ситуацию в области занятости.
- Совет квалифицированным большинством по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом, Экономическим и со-

циальным комитетом и Комитетом регионов определяет основные направления политики в области занятости для государств-членов.

- В конце года Совет анализирует результаты действий, касающихся основных направлений, и, если считает нужным, дает рекомендации государствам-членам. Совет и Комиссия также представляют Главам государств и правительств совместный годовой отчет. Главы государств и правительств рассматривают новые направления политики в области занятости.
- Создаются стимулы для финансирования передовых проектов в области занятости.

Амстердамский Договор содержит новые положения, укрепляющие:

1. Основные права человека. «Союз основан на принципах свободы, демократии, уважения к основным правам и свободам человека и верховенства права». Если Европейский совет приходит к выводу, что в государстве-члене имеют место «серьезные и постоянные нарушения» указанных выше принципов, могут быть приостановлены некоторые права этого государства-члена, в частности право голоса. Европейский Союз также может предпринять соответствующие действия в целях борьбы с «дискриминацией по признакам пола, национальной или этнической принадлежности, религии и вероисповедания, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации».

2. Право на информацию. «Любой гражданин Союза и любое физическое или юридическое лицо, проживающие или имеющие зарегистрированный офис на территории одного из государств-членов, имеют право доступа к документам, издаваемым Европейским парламентом, Советом и Комиссией, при условии соблюдения общих принципов и условий, регулирующих это право.

На Амстердамском саммите также приняты предложения Комиссии, касающиеся согласованной политики в вопросах иммиграции, прав беженцев и предоставления политического убежища. Будет введена практика, при которой предложения Комиссии в данной области при условии их одобрения Советом, принимающим решения квалифицированным большинством, будут обязательны для исполнения на всей территории Союза.

II. Устранить последние препятствия для свободы передвижения и укрепить сотрудничество в области правосудия и внутренних дел

Амстердамский Договор инкорпорировал Шенгенское соглашение в единую институционную систему Союза. Следует, однако, отметить, что Соединенное Королевство и Ирландия сохраняют контроль в вопросах иммиграции и охраны национальных границ.

Договор указывает на необходимость дальнейшей концентрации усилий с целью создания «зоны свободы, безопасности и справедливости». В этой связи особое значение придается сотрудничеству правоохранительных орга-

нов государств-членов и деятельности Европола в деле борьбы с терроризмом, организованной преступностью, торговлей наркотиками и коррупцией.

III. Продолжить формирование Единого рынка и усилить роль Европейского Союза на международной арене

На Амстердамском саммите принят План действий для Единого рынка, рассчитанный до 1 января 1999 г. Мероприятия в рамках Плана разделены на три этапа:

1. Реализация краткосрочных мер, не требующих внесения изменений в законодательство. Среди первоочередных мер:

- создание в государствах-членах необходимых механизмов и структур, при помощи которых граждане ЕС и субъекты экономических отношений могли бы информировать органы ЕС о сбоях в работе Единого рынка;
- принятие эффективных мер по либерализации рынка в сфере телекоммуникаций и энергетики;
- дальнейшее развитие единой системы баз данных о наличии рабочих мест во всех государствах—членах Европейского Союза.

2. Реализация запланированных, ранее согласованных мер, которые должны быть одобрены Европейским парламентом и Советом ЕС до 1 января 1999 г. Это прежде всего принятие ряда документов, в частности:

- директивы о защите изобретений в области биотехнологий,
- устава европейской компании;
- директивы о либерализации поставок природного газа.

3. Реализация мер, находящихся в стадии проработки. В частности, речь идет:

- о постепенном снятии ограничений на инвестиции пенсионных фондов;
- о введении новых правил по трансграничным слияниям компаний;
- о принятии директивы об авторских правах в информационном обществе;
- о принятии законодательства об электронном маркетинге и продаже финансовых услуг.

Создается новая организационная структура — Подразделение по планированию новой политики и раннего предупреждения (Policy planning and early warning unit), цель которого — анализ международных событий и их возможного влияния на деятельность Союза. В состав Подразделения войдут специалисты из государств-членов, Совета, Комиссии и Западноевропейского Союза.

Идея слияния Западноевропейского Союза и ЕС в принципе признана целесообразной, но на настоящий момент преждевременной. Таким образом, основой европейской структуры безопасности остается НАТО. В то же

время в Амстердамский договор внесены положения о совместном участии Западноевропейского Союза и государств-членов в оказании гуманитарной помощи и миротворческих операциях.

IV. Сделать более эффективной институционную структуру Союза в свете его последующего расширения

Европейский парламент. Амстердамский договор расширяет полномочия Парламента, предусматривая использование вместо процедуры сотрудничества совместной законодательной процедуры. Процедура сотрудничества сохранится только при принятии актов, касающихся экономического и валютного союза. Если ранее совместная законодательная процедура применялась при принятии актов только в таких областях, как исследования, здравоохранение и культура, то после вступления в силу Амстердамского договора необходимость получения согласия Парламента станет скорее общим правилом, чем исключением. Так, согласие Парламента потребуется для решений в отношении принятия Советом санкций против государства-члена, допускающего серьезные, систематические нарушения основных прав человека, принятия в Союз новых членов, подписания некоторых видов важных международных договоров, принятия унифицированной системы проведения выборов членов Европейского парламента. Процедура сотрудничества сохранится только при принятии актов, касающихся экономического и валютного союза.

Совет. Амстердамский договор расширяет перечень вопросов, по которым Совет может принимать решения квалифицированным большинством (71% от общего числа голосов). Единогласие по-прежнему необходимо в случае принятия решений по вопросам конституционного характера или относящимся к «чувствительным областям», например, налогообложению.

Комиссия. Согласно Амстердамскому Договору Председатель Комиссии, как и в настоящий момент, будет назначаться главами государств или правительств, однако назначение будет вступать в силу только после одобрения кандидатуры Парламентом. После того как кандидатура одобрена, вновь выбранный Председатель по общему согласию правительств государств-членов выбирает кандидатов в члены Комиссии, которые затем представляются Парламенту для утверждения.

Более тесные связи с парламентами государств-членов. В целях создания возможности обсуждения парламентами и правительствами государств-членов вопросов, касающихся принятия новых правовых норм, предложения Комиссии Парламенту и Совету будут включаться в повестку дня Совета только по истечении 6 недель с момента их поступления. За это время комитеты парламентов государств-членов, специализирующиеся на отношениях с Союзом и осуществляющие постоянные встречи с членами Европей-

ского парламента, смогут представить Европейским институтам свои рекомендации.

Степень интеграции некоторых государств-членов может отличаться. Уже в настоящий момент существует различие в степени интеграции государств-членов. Это различие станет еще большим после присоединения к Союзу новых членов. Возможно, не все государства-члены будут в состоянии либо пожелают идти вперед с одинаковой скоростью. Амстердамский договор учитывает такую возможность, при этом исключая, что отсталые государства-члены не смогут догнать передовые.

Пересмотр соотношения представителей государств-членов в институтах. Число членов Комиссии не будет превышать 20, что повлечет сокращение членов Комиссии от государств, представленных двумя членами. В то же время изменится баланс голосов государств-членов в Совете с целью обеспечения соответствия между принятием решения большинством государств-членов и достаточной частью населения Союза. Это может быть достигнуто либо путем применения системы двойного большинства (государств-членов и населения), либо определения веса голосов каждого государства-члена как функции от размера населения. Число членов Европейского парламента не будет превышать 700.

В.Г. Бенда

При составлении использованы материалы, предоставленные Представительством Европейской Комиссии в России

ПРЕДИСЛОВИЕ

Основными проблемами, связанными с подготовкой настоящего издания, были влияние Маастрихтского договора и увеличение числа решений Суда ЕС. И насколько эти проблемы касаются содержания этой книги, одна их часть в большей степени связана с терминологическими изменениями, чем с изменениями по существу, однако это не снимает трудностей, возникающих для работающих над книгой. Рассмотрения требуют более 150 из внесенных в самое последнее время решений Суда ЕС. Некоторые из них значительно изменяют правовое поле и нашли отражение в этой книге; другие просто отразили уже отмеченное в предыдущих изданиях тенденции. В целом для Суда ЕС последние шесть лет, по всей вероятности, были скорее периодом консолидации, чем радикальных изменений; однако в ряде случаев Суд принял противоречивые решения, произошли и другие важные события.

В апреле 1993 г. в ежеквартальном журнале Международное и Сравнительное Право я опубликовал статьи "Конституционные и Институционные Аспекты Маастрихтского Договора". Я хотел бы поблагодарить редактора Леди Хэзел Фокс (Lady Hazel Fox) за разрешение использовать эту статью в этой книге. Я рекомендую читателям, желающим ознакомиться в краткой форме с тем, какое влияние Маастрихтский договор оказал на вопросы, рассмотренные в настоящей книге, обратиться к упомянутой статье.

Большая помощь оказана мне сотрудниками Суда ЕС, в частности Информационной службы Суда. Я хотел бы поблагодарить их и также моего ассистента-исследователя Инкери Туркки (Inkeri Turkki), работа которого спонсировалась Лондонской школой экономики. Много полезных комментариев, нашедших отражение в новом тексте, было сделано студентами моего курса LLM в Лондонской школе экономики. В то же время я, естественно, в большом долгу перед моей женой Сандрой (Sandra), которая прочитала весь текст и уберегла меня от множества ошибок как лингвистических, так и терминологических.

В книге описывается правовое регулирование по состоянию на 1 января 1994 г. Были учтены наиболее важные решения Суда ЕС, принятые в первые месяцы 1994 г., таким образом, анализ изменений и событий после этой даты не вошел в настоящую книгу.

Т.С.Х.
14 мая 1994

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие к русскому изданию V
Предисловие X
Библиография XIX
Перечень схем XX
Пояснения ссылок и нумерации дел Суда ЕС XXI
Перечень Договоров Сообщества XXIV
Перечень нормативных актов Соединенного Королевства XXV
Перечень судебных дел XXVI

ЧАСТЬ I. ИНСТИТУТЫ СООБЩЕСТВА 1

Введение 3

Глава 1. Политические институты 11
Комиссия 11
Состав 11
Законодательные полномочия 14
Процедура принятия решений 15
Эффективность 17
Совет 17
Комитет постоянных представителей (КОРЕПЕР) 18
Голосование 19
Европейский Совет 24
Общая внешняя политика и политика безопасности 24
Сотрудничество в области правосудия и внутренних дел 27
Европейский парламент 28
Состав 28
Оплата члена Европейского парламента 31
Привилегии и иммунитеты 32
Политические партии 32
Комитеты 33
Вопросы Европейского парламента 33
Предложения, расследования и петиции 33
Омбудсмен 34
Консультации 35
Право вето 37
Утверждение Комиссии 38
Вотум недоверия Комиссии 38
Выводы 39
Экономический и социальный комитет 39
Комитет регионов 40

Законодательный процесс 40
Основная процедура 41
Процедура сотрудничества 43
Совместная законодательная процедура 46
Процедура принятия бюджета 52
Выводы 57
Литература для дополнительной информации 59

Глава 2. Суд ЕС и Счетная палата **61**
Суд ЕС 61
Судьи 61
Генеральные адвокаты 64
Секретарь Суда 66
Юридические секретари 66
Специализированные службы 67
Суд первой инстанции 67
Юрисдикция 68
Юрисдикция Суда первой инстанции 72
Апелляции на решения Суда первой инстанции 72
Судопроизводство 73
Процессуальные действия в письменной форме 73
Подсудность 74
Подготовительное изучение материалов 74
Устные слушания 75
Судебное решение 75
Исполнение 75
Специальные процедуры после вынесения судебного решения 76
Рассмотрение дел в преюдициальном порядке 77
Юристы 77
Множественность языков 79
Судопроизводство 82
Подготовка проекта судебного решения 83
Форма судебного решения 85
Прецедент 87
Толкование 89
Политика 90
Счетная палата 94
Литература для дополнительной информации 95

ЧАСТЬ II. ПРАВОВАЯ СИСТЕМА СООБЩЕСТВА **97**

Введение 99
Литература для дополнительной информации 101

Глава 3. Акты государств-членов **102**
Учредительные договоры 102

Вспомогательные конвенции 106
Акты представителей государств-членов 110
Литература для дополнительной информации 111

Глава 4. Акты Сообщества 112
Классификация 112
Законодательные полномочия Сообщества 115
Делегирование полномочий 124
Делегирование Комиссии 125
Делегирование органам, не являющимся органами Сообщества 128
Делегирование государствам-членам 130
Выводы 131
Форма 132
Предложения и заключения 132
Мотивировка 133
Процедура 140
Публикация и нотификация 140
Литература для дополнительной информации 142

Глава 5. Общие принципы права 143
Основные права человека 145
Юридическая определенность 155
Обратная сила и закрепленные права 155
Законные ожидания 158
Пропорциональность 161
Равенство 162
Право быть заслушанным 165
Юридическая профессиональная привилегия 166
Субсидиарность 167
Литература для дополнительной информации 170

Глава 6. Договоры с третьими странами 172
Полномочия ЕС по заключению международных договоров 173
Прямые полномочия 173
Подразумеваемые полномочия 175
Процессуальные действия 183
Выводы 185
Полномочия ЕОУС по заключению международных договоров 186
Полномочия Евратома по заключению международных договоров 187
Акты институтов, созданных в соответствии с соглашениями с третьими странами 189
Международные соглашения и правовая система Сообщества 190
Обязывающий характер соглашений для Сообщества 191
Обязывающий характер соглашений для государств-членов 194
Действительность 194
Литература для дополнительной информации 196

ЧАСТЬ III. ПРАВО СООБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА-ЧЛЕНЫ 197

Введение 199
Литература для дополнительной информации 200

Глава 7. Прямое действие и приоритет права Сообщества 201
Принцип прямого действия 201
Юрисдикция 203
Первое требование 203
Второе требование 205
Очевидность и недвусмысленность 206
Безусловный характер 208
Независимость от последующих действий 211
Выводы 212
Положения Договоров 213
Регламенты 213
Директивы 217
Первый шаг 217
Новый принцип 217
Важность лимита времени 220
Различие между директивами и регламентами 222
Вертикальное и горизонтальное прямое действие 224
Косвенное действие 230
Ответственность правительств за непроведение мероприятий по имплементации 233
Выводы 235
Решения 236
Соглашения с третьими странами 236
Акты институтов, учрежденных соглашениями с третьими странами 238
Средства правовой защиты 239
Приоритет права Сообщества и ограничение национальных полномочий 243
Литература для дополнительной информации 246

Глава 8. Позиция национальных юрисдикций 247
Конституционные основы приоритета Сообщества 247
Некоторые специфические проблемы 249
Бельгия: триумф права Сообщества 249
Конституционные проблемы в Германии и Италии 251
Франция: принятие и противодействие 256
Право Сообщества и Соединенное Королевство 265
Акт о Европейских сообществах 266
Договоры Сообщества 266
Прямое действие 269
Имплементация 270
Исполнение судебных решений 272
Приоритет права Сообщества 272
Литература для дополнительной информации 274

Глава 9. Преюдициальная процедура 276
Какие вопросы подлежат рассмотрению в рамках преюдициальной процедуры? 278
Договоры 279
Вспомогательные конвенции 280
Акты представителей государств-членов 280
Акты Сообщества 280
Общие принципы права 281
Соглашения с третьими странами 281
Акты институтов, созданных в соответствии с соглашениями с третьими странами 284
Национальные нормы, основанные на праве Сообщества 285
Право на обращение в Суд ЕС 286
Право использовать преюдициальную процедуру 286
Обязательство направить обращение 291
Решения в преюдициальном порядке о действительности 296
Гипотетические вопросы и производство по вымышленным делам 297
Момент обращения 299
Право 300
Усмотрение 305
Процедура 306
Английские суды 306
Обращение 307
Апелляции в отношении распоряжения об обращении 308
Суд ЕС 309
Толкование и применение 310
Последствия решений, принимаемых в преюдициальном порядке 312
Литература для дополнительной информации 313

Глава 10. Иски о принудительном исполнении права 314
Что составляет нарушение права ЕС 316
Круг норм 316
Нарушения, допущенные законодательными или судебными органами государства — члена ЕС 319
Административная стадия 321
Дискреционные полномочия Комиссии 323
Признание факта нарушения 325
Временные ограничения действий Комиссии 327
Последствия дефектов процедуры 328
Судебная стадия 329
Средства судебной защиты в случае невыполнения Комиссией своих обязанностей 331
Иски государств-членов 334
Временные меры 337
Реституция и возмещение ущерба 341
Эффективность 344
Литература для дополнительной информации 348

ЧАСТЬ IV. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО 349

Предисловие 351
Литература для дополнительной информации 353

Глава 11. Акты, которые могут быть пересмотрены 354
Дело *Noordwijks Cement Accoord* 356
Спорные судебные дела 358
Акты ничтожные и оспоримые 366
Автор акта 371
Литература для дополнительной информации 374

Глава 12. Locus Standi 375
Привилегированные истцы 375
Непривилегированные истцы: основные требования согласно Договору о ЕС 376
Взаимозависимость между условиями 381
Персональное обращение и суть решения 383
Небольшие группы 384
Неограниченные и ограниченные категории: регламенты 385
Неограниченные и ограниченные категории: решения 390
Особые замечания 391
Квазисудебные определения 393
Споры, связанные с антимонопольным законодательством 393
Антидемпинговые мероприятия 394
Государственная помощь 397
Выводы 398
Акты, имеющие характер непосредственного обращения 398
Непривилегированные истцы: Договор о ЕОУС 402
Литература для дополнительной информации 407

Глава 13. Бездействие 408
Негативные решения 410
Определение позиции 412
Стороны спора 414
Бездействие, которое может быть обжаловано 415
Предварительные акты 417
Бездействие в отношении отмены акта 419
Просьба предпринять действия 422
Предельный срок для направления просьбы 423
Locus Standi 426
Форма судебного решения 430
Литература для дополнительной информации 430

Глава 14. Косвенное оспаривание 431
Положения Договора 433
ЕС 433
ЕОУС 434
Какие акты могут быть оспорены? 435
Кто уполномочен оспорить акт? 438
В рамках какой процедуры осуществляется оспаривание? 439
Что может служить основанием для оспаривания? 439
Последствия успешного оспаривания 440
Несуществующие акты 441
Литература для дополнительной информации 441

Глава 15. Основания для пересмотра 443
Формальные основания 444
Отсутствие компетенции 444
Нарушение существенных процессуальных требований 445
Нарушение Договора или правовых норм, касающихся его выполнения 447
Злоупотребление полномочиями 449
Фактор времени 453
Интерес 454
Ошибка в факте 456
Договор о ЕОУС 458
Договор о ЕС 459
Бездействие 462
Требование предпринять действия 463
Полномочие предпринять действия 464
Выводы 464
Литература для дополнительной информации 465

Глава 16. Аннулирование и отмена 466
Аннулирование 466
Обратная сила 466
Выполнение судебного решения 468
Частичное изменение 468
Отклонение иска 469
Косвенное оспаривание 470
Отмена 470
Акты, имеющие правовые основания 471
Акты, не имеющие правовых оснований 471
Литература для дополнительной информации 476

Глава 17. Обязательства Сообщества 477
Контракт 477
Юрисдикция Суда ЕС 477
Выбор права 479
Квазиконтракт 481

2000 O'zb. Res. DK 1981

Материальное право 482
Юрисдикция 483
Гражданское правонарушение 485
Действия, относимые к Сообществу 489
Ущерб и причинная связь 494
Вина 497
Ответственность за акты, принятые для создания правовых последствий 500
«Концепция Plaumann» 503
«Формула Schoppenstedt» 505
Первое условие 507
Второе условие 508
Третье условие 515
Выводы 517
Параллельная ответственность: Сообщество и государства-члены 518
Возмещение ущерба 523
Обязательство, основанное на законе 524
Отсутствие национального средства правовой защиты 524
Гражданское правонарушение 525
Литература для дополнительной информации 527
Приложение 528
Содержание приложения 528
Договор об учреждении Европейского экономического сообщества 530
Договор о Европейском Союзе 623
Предметный указатель 634

БИБЛИОГРАФИЯ

В настоящем разделе приведена информация только об общих трудах, информация о специальных работах приведена в рубриках «Литература для дополнительной информации», в конце каждой главы.

G. Bebr, *Development of Judicial Control of the European Communities* (1981).

H. Neville Brown and Francis G. Jacobs, *The Court of Justice of the European Communities* (3rd ed., by L. Neville Brown, 1989).

Lawrence Collins, *European Community Law in the United Kingdom* (4th ed., 1990).

René Joilet, *Le droit institutionnel des Communautés européennes: Le contentieux* (1981).

Rene Joilet, *Le droit institutionnel des Communautes europeennes: Les institutions; Les sources; Les rapports entre ordres juridiques* (1983).

P. J. G. Kapteyn and P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities* (2d ed., by Laurence W. Gormley, 1989).

D. Lasok and J. W. Bridge. *An Introduction to the Law and Institutions of the European Communities* (4th ed., 1987).

R. H. Lauwaars, *Lawfulness and Legal Force of Community Decisions* (1973).

Henry G. Schermers and Denis F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities* (5th ed., 1992).

Hans Smit and Peter Herzog, *The Law of the European Economic Community* (1976: loose leaf).

A. G. Toth, *Legal Protection of Individuals in the European Communities* (1978).

G. Vandersanden and A. Barav, *Contentieux Communautaire* (1977).

D. Wyatt and A. Dashwood, *European Community Law* (3rd ed., 1993).

В настоящем издании ссылки на указанные труды даются с указанием только имени автора.

ПЕРЕЧЕНЬ СХЕМ

Наименование	стр.
1. Процесс принятия решений в ЕС	42
2. Процедура сотрудничества	44
3. Совместная законодательная процедура	47 — 48
4. Процедура принятия бюджета	53 — 54
5. Основные разделы юрисдикции Суда ЕС по Договору о ЕС	69
6. Формальные письма о невыполнении обязательств, направленные Комиссией государствам-членам (1988 — 1992)	346

ПОЯСНЕНИЯ ССЫЛОК И НУМЕРАЦИИ ДЕЛ СУДА ЕС

НУМЕРАЦИЯ СУДЕБНЫХ ДЕЛ

В момент начала судопроизводства секретарь Суда ЕС или секретарь Суда первой инстанции присваивает судебному делу номер. С момента создания Суда первой инстанции дела в Суде ЕС обозначаются индексом 'C', например, 'Case C-9/94'. Дела в Суде первой инстанции обозначаются индексом 'T' (от французского Tribunal), например, 'Case T-9/94'. Цифры после наклонной линии обозначают год открытия дела. Если решение по делу Суда первой инстанции обжалуется в Суде ЕС, секретарь Суда ЕС присваивает делу новый номер; так, Case T-120/89 может превратиться в Case C-220/91. Разные цифры после наклонной линии показывают временное различие между началом рассмотрения дела в Суде первой инстанции и Суде ЕС. Заключения (Opinions) Суда (в отличие от судебных дел) пронумерованы отдельно, например, Opinion 9/94; При обозначении заключений генеральных адвокатов введены номера судебных дел, к которым они относятся.

ССЫЛКИ

В сносках

Решения Суда ЕС приведены со ссылками на Сборники судебных решений Суда ЕС (the European Court Reports (ECR)). Если решение еще не опубликовано в Сборнике — в период подготовки книги промежуток времени с момента вынесения решения до момента его опубликования составлял приблизительно два года — как правило, приводится только дата вынесения решения. Информация о делах публикуется в хронологическом порядке, что позволяет читателю найти ее без труда, после выхода соответствующего сборника.

В перечне дел

Решения Суда ЕС, если они опубликованы в Сборнике решений Суда ЕС (ECR) или в Сборнике судебных решений общего рынка (the Common

Market Law Reports (CMLR)), имеют ссылки на эти сборники. Если решение также опубликовано в одном из английских сборников судебных решений, например в Еженедельном сборнике судебных решений (Weekly Law Reports), как правило, приводится ссылка и на этот источник. Дела, которые еще не опубликованы в ECR, дают ссылку на французскую версию ECR — Recueil (абревиатура 'Rec.'). Так как нумерация страниц во всех публикуемых Судом версиях сборника одинакова, ссылка на страницу, когда будет опубликован ECR, будет верной и для этого сборника. В период подготовки книги промежуток времени, после которого судебное решение публиковалось в Recueil, составлял около шести месяцев. Таким образом, читатели, знающие французский, используя Recueil, могут ознакомиться с решением на 18 месяцев ранее остальных.

Решения Суда ЕС приведены в Перечне судебных дел как по порядку присвоенных им номеров, так и в алфавитном порядке. Хотя последний вид систематизации, возможно, более удобен для использования, первый более точен. При ссылках на судебные дела в основном используются аббревиатуры, а не их полные названия. Как правило, используется аббревиатура, взятая из ECR, однако так как в некоторых случаях дела могут быть известны под другими названиями, единственно верный путь найти нужное решение — его поиск по присвоенному ему номеру.

НЕОПУБЛИКОВАННЫЕ ДЕЛА

Информацию о неопубликованных делах можно получить, используя программу Lexis. Как правило, она доступна на французском примерно через 30 дней после вынесения решения; до появления версии на английском языке может пройти намного больше времени. Аналогичные задержки имеют место и в отношении машинописных версий решений Суда ЕС на английском и французском языках. Они доступны в некоторых библиотеках; информация об отдельных делах может быть получена в Отделе информации Суда ЕС (the European Court's Information Office. Address: Information Office, Court of Justice of the European Communities, Luxemburg L 2925; telephone (352) 4303-3459; fax (352) 4303-2500).

КРАТКИЕ ИЗЛОЖЕНИЯ

Краткие изложения судебных решений (не имеют официального характера и не всегда отражают все точки зрения) публикуются в *the Times* (только некоторые судебные решения) и в *the Proceedings of the Court of Justice*. Последний источник доступен в Отделе информации Суда ЕС.

ЗАДЕРЖКИ ПЕРЕВОДОВ

Причиной чрезмерных задержек появления текстов судебных решений на английском языке как в Сборнике судебных решений, в базе данных Lexis, так и в машинописном виде, является задержка с переводом с французского на английский. Так как делопроизводство в Суде ЕС ведется на французском, даже если слушания дела происходят на другом языке, с французским текстом можно ознакомиться сразу же после вынесения решения. То же относится к тексту решения на языке, который используется в ходе слушания дела. Если слушания ведутся не на английском, такой текст может стать доступным до появления версии решения на английском языке. С целью сократить задержки было принято решение, что с 1994 г. информация для слушаний не будет переводиться и публиковаться. Как представляется, также реализуется политика обеспечения приоритета обработки наиболее важных дел. Насколько положительным будет влияние этих изменений, покажет будущее, однако первые результаты обнадеживают.

В заключение необходимо подчеркнуть, что так как сам Суд использует французский, более точно понять, что он имеет в виду, можно, прочитав его решение на французском языке.

ПЕРЕЧЕНЬ ДОГОВОРОВ СООБЩЕСТВА

Название ..... стр.

Договор о присоединении 1972 (Соединенное Королевство, Дания и Ирландия) 5

Договор о присоединении 1979 (Греция) 5

Договор о присоединении 1985 (Испания и Португалия) 5

Договор об учреждении ЕС

Статьи ..... стр.

3b 168

5206

6(1) 207

12 ..... 205—206

48(3) 209—210 33

48(4) 229

85 ..... 356—358

92—4 208

113 ..... 174—177

118 116

119 ..... 92—93, 207—211

137 28

155 125

157(2) 12

164 144

169—71 ..... 217—220, 314—348

17390—91, 144, 354—374, 443—465, 504—505

174 ..... 354, 466—467

175 ..... 408—430, 463—464

176 ..... 468—474, 502—503

176(1) 411

177 .....

252—255, 261—264, 276—313, 431—441

178 483,485

179 483

181 477

184 ..... 431—441

189 ..... 112—115

190 ..... 132—138

215 ..... 145, 479—527

220 ..... 106—107

226 ..... 459—462

228 ..... 173—196

234 ..... 192—194

235 ..... 116—124

Договор об учреждении ЕОУС

Статьи ..... стр.

6(2) 173

9(2) 12

14 113

15 ..... 132—133, 140—141

33 ....355—374, 375, 402—407, 443—465

34 ..... 468—469, 500—503

35 ..... 408—430, 463

38 ..... 372—373, 376

40 ..... 483, 525—531, 510—502

41 ..... 276—312

42 477

88 ..... 314—348, 426—427, 515

Договор об учреждении Евратома

101—3 ..... 187—188
126(2) 12
141—3 ..... 314—348
150 ..... 276—313
153 477
188 479

Договор о слиянии 4

Договор о Европейском Союзе .....
..... 7—9, 24—39

ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА

Акт о Европейских сообществах 1972

Разделы ..... стр.
1(2) 266
1(3) 267
2(1) ..... 268—269
2(2) ..... 270—271
2(4) ..... 271—273
3(1) 272

Акт о Европейских Сообществах (с поправками) 1993 ..... стр.
..... 7—8

Регламент Верховного Суда 1965, SI No. 1776

Ord 114 ..... 306—309

ПЕРЕЧЕНЬ СУДЕБНЫХ ДЕЛ

Суд ЕС и Суд первой инстанции* (в порядке присвоенных номеров)

*Судебные дела, рассмотренные Судом первой инстанции (в течение того же года) (префикс "T"), приведены после судебных дел, рассмотренных Судом ЕС (префикс "C")

Case 1/54, France v. High Authority, [1954] ECR I 452
Case 2/54, Italy v. High Authority, [1954] ECR 37 ..... 446, 466
Case 3/54, Assider v. High Authority, [1955] ECR 63 ..... 466, 469
Case 4/54, ISA v. High Authority, [1955] ECR 91 ..... 133, 466
Case 6/54, Netherlands v. High Authority, [1955] ECR 103 446-447
Cases 7, 9/54, Groupement des Industries Siderurgiques Luxembourgeoises, [1956] ECR 175 ..... 332, 402, 405-406
Case 1/55, Kergall v. Common Assembly, [1955] ECR 151 ..... 458, 480
Case 8/55, Fedechar, [1956] ECR 245 and 292 ..... 161, 360, 406-407, 449, 453
Case 10/55, Mirossevich v. High Authority, [1956] ECR 333 ..... 451, 458
Case 1/56, Bourgaux v. Common Assembly, [1956] ECR 361 458
Cases 7/56, 3-7/57, Algera v. Assembly, [1957] ECR 39 ..... 360-361, 368, 470, 495
Case 9/56, Meroni v. High Authority, [1958] ECR 133 ..... 106, 128, 135, 143, 434-435
Cases 1, 14/57, Societe des Usines a Tubes de la Sarre v. High Authority, [1957] ECR 105 367-368
Case 2/57, Hauts Foumeaux de Chasse v. High Authority, [1958] ECR 199 452-453
Case 8/57, Hauts Foumeaux et Acieries Beiges v. High Authority, [1958] ECR 245 163,449
Case 15/57, Compagnie des Hauts Foumeaux de Chasse v. High Authority, [1958] ECR 211 ..... 434, 449
Case 17/57, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority, [1959] ECR 1 332,424
Case 18/57, Nold v. High Authority, [1957] ECR 121 368
Case 1/58, Stork v. High Authority, [1959] ECR 17 146
Cases 32, 33/58, SNUPAT v. High Authority, [1959] ECR 127 ..... 129, 373-374, 439, 457,475Case 3/59, Germany v. High Authority (Railway Tariffs case), [1960] ECR 53 436
Cases 4-13/59, Mannesmann v. High Authority, [1960] ECR 113 482-483
Case 20/59, Italy v. High Authority, [1960] ECR 325 466
Case 25/59, Netherlands v. High Authority, [1960] ECR 355 327,466
Cases 27, 39/59, Campolongo v. High Authority, [1960] ECR 391 106
Case 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority, [1961] ECR 1 411
Cases 36-8, 40/59, Geitling v. High Authority, [1960] ECR 423 146
Cases 42, 49/59, SNUPAT v. High Authority, [1961] ECR 53; [1963] CMLR 60 ..... 358, 472
Cases 43, 45, 48/59, Von Lachmuller v. Commission, [1960] ECR 463 481
Case 6/60, Humblet v. Belgium, [1960] ECR 559 14

Cases 9, 12/60, Vloeberghs v. High Authority, [1961] ECR 197; [1963] CMLR 44 ..... 333, 487, 497, 501-504, 515
Case 13/60, Geitling v. High Authority, [1962] ECR 83; [1962] CMLR 113 106
Case 15/60, Simon v. Court of Justice, [1961] ECR 115 472
Case 18/60, Worms v. High Authority, [1962] ECR 195; [1963] CMLR 1 493-494
Case 7/61, Commission v. Italy (Pork Imports case), [1961] ECR 317; [1962] CMLR 39 329
Case 10/61, Commission v. Italy, [1962] ECR 1 193
Case 13/61, De Geus v. Bosch, [1962] ECR 45; [1962] CMLR 1 308
Case 14/61, Hoogovens v. High Authority, [1962] ECR 253; [1963] CMLR 73 466-468
Cases 21-6/61, Meroni v. High Authority, [1962] ECR 73 420
Cases 16, 17/62, Confederation Nationale des Producteurs de Fruits et Legumes v. Council, [1962] ECR 471; [1963] CMLR 160 ..... 376, 379, 381
Case 18/62, Barge v. High Authority, [1963] ECR 259; [1965] CMLR 330 ..... 136, 456
Case 24/62, Germany v. Commission (Brennwein case), [1963] ECR 63; [1963] CMLR 347 138-139
Case 25/62, Plaumann v. Commission, [1963] ECR 95; [1964] CMLR 29 ..... 377-378, 380-383, 488-489, 502, 504
Case 26/62, Van Gend en Loos, [1963] ECR 1; [1963] CMLR 105 ..... 59, 99, 203, 205, 212, 248, 315
Cases 28-30/62, Da Costa, [1963] ECR 31; [1963] CMLR 224 302
Cases 31, 33/62, Wohrmann v. Commission, [1962] ECR 501; [1963] CMLR 152 433
Case 35/62, 16/63, Leroy v. High Authority, [1963] ECR 197; [1964] CMLR 562 458
Case 13/63, Italy v. Commission, [1963] ECR 165; [1963] CMLR 289 459
Case 15/63, Lassalle v. European Parliament, [1964] ECR 31; [1964] CMLR 259 359
Case 18/63, Wollast v. EEC, [1964] ECR 85 482
Cases 53, 54/63, Lemmerz-Werke v. High Authority, [1963] ECR 239; [1964] CMLR 384 367-368
Cases 73, 74/63, Handelsvereniging Rotterdam, [1964] ECR 1; [1964] CMLR 198 ..... 436, 439
Case 78/63, Huber v Commission, [1964] ECR 367; [1964] CMLR 576 363
Case 80/63, Degreef v. Commission, [1964] ECR 391 482
Case 90, 91/63, Commission v. Luxembourg and Belgium, [1964] ECR 625; [1965] CMLR 58 ..... 249, 341
Case 100/63, Kalsbeek v. Sociale Verzekeringsbank, [1964] ECR 565; [1964] CMLR 548 156
Cases 106-7/63, Toepfer v. Commission, [1965] ECR 405; [1966] CMLR III 390, 400, 460, 519
Case 110/63, Willame v. Commission, [1965] ECR 649; [1966] CMLR 231 ..... 482, 492
Case 111/63, Lemmerz-Werke v. High Authority, [1965] ECR 677; [1968] CMLR 280 469
Cases 3, 4/64, Chambre Syndicate de la Siderurgie Fran^aise, [1965] ECR 441 449
Case 6/64, Costa v. ENEL, [1964] ECR 585; [1964] CMLR 425 ..... 101, 205, 249, 291
Case 11/64, Weighardt v. Euratom Commission, [1965] ECR 285; [1966] CMLR 1 364
Case 21/64, Dalmas v. High Authority, [1965] ECR 175; [1966] CMLR 46 435-436
Case 35/64, Alfieri v. European Parliament, [1965] ECR 261 455
Case 16/65, Schwarze, [1965] ECR 877; [1966] CMLR 172 138-139
Cases 18, 35/65, Gutmann v. Commission, [1966] ECR 103 450-451
Case 32/65, Italy v. Commission, [1966] ECR 389; [1969] CMLR 39 ..... 431, 438
Case 48/65, Lutticke v. Commission, [1966] ECR 19; [1966] CMLR 378 ..... 328, 332, 407, 409, 429

Cases 52, 55/65, Germany v. Commission, [1966] ECR 159; [1967] CMLR 22 330
Case 61/65, Vaassen, [1966] ECR 261; [1966] CMLR 508 288
Cases 5, 7, 13-24/66, Kampffmeyer v. Commission, [1967] ECR 245 ..... 487-488, 494, 496, 498, 517, 519, 521-522, 524
Cases 8-11/66, Noordwijks Cement Accoord, [1967] ECR 75; [1967] CMLR 77 ..... 115, 356-357, 363, 368-369, 377-378
Case 30/66, Becher v. Commission, [1967] ECR 285; [1968] CMLR 169 519-520
Case 5/67, Beus, [1968] ECR 83; [1968] CMLR 131 136
Case 26/67, Danvin v. Commission, [1968] ECR 315 482
Case 5/68, Sayag v. Leduc, [1968] ECR 395; [1969] CMLR 12 ..... 14, 492
Case 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt v. Council, [1968] ECR 409; [1969] CMLR 26 384
Cases 10, 18/68, Eridania v. Commission, [1969] ECR 459 ..... 379, 398, 419-420, 455
Case 29/68, Milch-, Fett- und Eierkontor, [1969] ECR 165; [1969] CMLR 390 312
Case 31/68, Chanel v. Cepeha, [1970] ECR 403; [1971] CMLR 403 308
Case 4/69, Lutticke v. Commission, [1971] ECR 325 ..... 333, 394, 504
Cases 6, 11/69, Commission v. France (Rediscount Rate case), [1969] ECR 523; [1970] CMLR 43 ..... 332, 368
Case 9/69, Sayag v. Leduc, [1969] ECR 329 488
Case 16/69, Commission v. Government of the Italian Republic, [1969] ECR 377; [1970] CMLR 161 319
Cases 19, 20, 25, 30/69, Richez-Parise v. Commission, [1970] ECR 325 499-500
Case 26/69, Commission v. France, [1970] ECR 565; [1970] CMLR 444 330
Case 29/69, Stauder v. City of Ulm, [1969] ECR 419; [1970] CMLR 112 ..... 81, 146, 148
Case 31/69, Commission v. Italy, [1970] ECR 25; [1970] CMLR 175 ..... 325, 329-330
Case 41/69, Chemiefarma v. Commission, [1970] ECR 661 ..... 35, 126, 140
Case 48/69, ICI v. Commission, [1972] ECR 619; [1972] CMLR 557 141
Case 50/69R, Germany v. Commission, [1969] ECR 449; [1971] CMLR 724 ..... 457, 460
Case 64/69, Compagnie Fran^aise Commerciale et Financiere v. Commission, [1970] ECR 221; [1970] CMLR 369 ..... 87, 382, 384-386
Case 69/69, Alcan Aluminium v. Commission, [1970] ECR 385; [1970] CMLR 337 ..... 399, 402
Case 77/69, Commission v. Belgium, [1970] ECR 237 320
Case 9/70, Grad, [1970] ECR 825; [1971] CMLR 1 ..... 217, 236
Case 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, [1970] ECR 1125; [1972] CMLR 255 ..... 147-148, 152, 160, 251-252, 321
Case 15/70, Chevalley v. Commission, [1970] ECR 975 426-427
Case 22/70, Commission v. Council (ERTA case), [1971] ECR 263; [1971] CMLR 335 ..... 114, 133, 135-136, 177-179, 184-185, 195, 280, 355-356, 358
Case 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle v. Koster, [1970] ECR 1161; [1972] CMLR 255 ..... 125, 127, 146
Case 33/70, SACE, [1970] ECR 1213; [1971] CMLR 123 217
Case 37/70, Rewe-Zentrale, [1971] ECR 23; [1971] CMLR 238 ..... 140, 156, 460-461
Cases 41-4/70, International Fruit Company v. Commission, [1971] ECR 411; [1975] 2 CMLR 515 ..... 87, 386-388, 395
Case 59/70, Netherlands v. Commission, [1971] ECR 639 ..... 328, 423-426
Case 62/70, Bock v. Commission, [1971] ECR 897; [1972] CMLR 160 ..... 389, 400-401
Case 5/71, Zuckerfabrik Schoppenstedt v. Council, [1971] ECR 975 ..... 235, 488, 503-504
Case 7/71, Commission v. France, [1971] ECR 1003; [1972] CMLR 453 ..... 385, 388, 424
Cases 9-11/72, Compagnie d'Approvisionnement v. Commission, [1972] ECR 391; [1973] CMLR 529 ..... 409-410, 453, 497, 504, 522

Case 15/71, Mackprang v. Commission, [1971] ECR 797; [1972] CMLR 52 ..... 405, 427-428
Case 20/71, Sabbatini v. European Parliament, [1972] ECR 345; [1972] CMLR 945 439
Case 42/71, Nordgetreide v. Commission, [1972] ECR 105; [1973] CMLR 177 ..... 405, 407, 409, 427, 429-430, 502
Case 43/71, Politi v. Italy, [1971] ECR 1039; [1973] CMLR 60 286-287
Case 48/71, Commission v. Italy (second Art Treasures case), [1972] ECR 527; [1972] CMLR 699 330
Case 96/71, Haegeman v. Commission, [1972] ECR 1005; [1973] CMLR 365 ..... 484, 521-523
Case 1/72, Frilli v. Belgium, [1972] ECR 457; [1973] CMLR 386 162
Case 11/72, Giordano v. Commission, [1973] ECR 417 487
Case 13/72, Netherlands v. Commission, [1973] ECR 27; [1974] 1 CMLR 161 138
Cases 21-4/72, International Fruit Company, [1972] ECR 1219; [1975] 2 CMLR 1 ..... 191-192, 194-195, 237, 440, 449
Case 37/72, Marcato v. Commission, [1973] ECR 361 ..... 455, 456
Case 39/72, Commission v. Italy, [1973] ECR 101; [1973] CMLR 439 215
Case 40/72, Schroeder v. Germany, [1973] ECR 125; [1973] CMLR 824 453
Case 43/72, Merkur v. Commission, [1973] ECR 1055 ..... 401, 523
Case 55/72, Gesellschaft fur Getreidehandel v. EVGF, [1973] ECR 15; [1973] CMLR 465 436
Case 57/72, Westzucker, [1973] ECR 321 ..... 456, 461
Case 61/72, Mij PPW International, [1973] ECR 301 77
Cases 63-9/72, Werhahn v. Council and Commission, [1973] ECR 1229 487
Case 70/72, Commission v. Germany, [1973] ECR 813; [1973] CMLR 741 ..... 156, 342-343
Case 77/72, Capolongo, [1973] ECR 611, [1974] 1 CMLR 230 209
Case 79/72, Commission v. Italy, [1973] ECR 667 345
Case 81/72, Commission v. Council (Staff Salaries case), [1973] ECR 575; [1973] CMLR 639 ..... 54, 448, 462
Case 1/73, Westzucker, [1973] ECR 723 155-158
Case 4/73, Nold v. Commission, [1974] ECR 491; [1974] 2 CMLR 338 ..... 148, 152
Case 5/73, Balkan-Import-Export, [1973] ECR 1091 160
Case 8/73, Hauptzollamt Bremerhaven v. Massey-Ferguson, [1973] ECR 897 118-119
Case 9/73, Schluter, [1973] ECR 1135 ..... 191, 207, 237, 440, 449
Case 34/73, Variola, [1973] ECR 981 215
Case 36/73, Nederlandse Spoorwegen, [1973] ECR 1299; [1974] 2 CMLR 148 ..... 191, 288
Case 115/73, Serio v. Commission, [1974] ECR 341 455
Case 127/73, BRT v. SABAM, [1974] ECR 51; [1974] 2 CMLR 269 308
Case 134/73, Holtz & Willemsen v. Council, [1974] ECR 1; [1975] 1 CMLR 91 ..... 406, 523
Case 144/73, De Vieeschauwer v. Commission, [1974] ECR 957 455
Case 146/73, Rheinmuhlen, [1974] ECR 139; [1974] 1 CMLR 523 ..... 290, 307-308
Case 152/73, Sotgiu v. Deutsche Bundespost, [1974] ECR 153 161
Case 162/73, Birra Dreher v. Italian Finance Administration, [1974] ECR 201 288
Case 166/73, Rheinmuhlen, [1974] ECR 33; [1974] 1 CMLR 523 ..... 291, 307-308
Case 167/73, Commission v. France (French Merchant Seamen case), [1974] ECR 359; [1974] 2 CMLR 216 245
Case 169/73, Compagnie Continentale France v. Council, [1975] ECR 117; [1975] 1 CMLR 131 500

Case 181/73, Haegeman v. Belgium, [1974] ECR 449; [1975] 1 CMLR 515 ..... 172, 282-283
Case 185/73, Hauptzollamt Bielefeld v. Konig, [1974] ECR 607 142
Case 6/74, Moulijn v. Commission, [1974] ECR 1287 81
Case 9/74, Casagrande v. Munich, [1974] ECR 773; [1974] 2 CMLR 423 321
Case 11/74, Union des Minotiers de la Champagne v. France, [1974] ECR 877; [1975] 1 CMLR 75 163
Case 17/74, Transocean Marine Paint v. Commission, [1974] ECR 1063; [1974] 2 CMLR 459 ..... 64, 165, 445-446, 464
Case 21/74, Airola v. Commission, [1975] ECR 221 163
Case 26/74, Roquette v. Commission, [1976] ECR 677 ..... 483, 494, 525
Case 29/74, De Dapper v. European Parliament, [1975] ECR 35 455-456
Case 32/74, Haaga, [1974] ECR 1201; [1975] 1 CMLR 32 280
Case 34/74, Roquette v. France, [1974] ECR 1217 525
Case 36/74, Walrave and Koch v. Union Cycliste Internationale, [1974] ECR 1405; [1975] 1 CMLR 320 310-311
Case 37/74, Van den Broeck v. Commission, [1975] ECR 235 163
Case 41/74, Van Duyn v. Home Office, [1974] ECR 1337; [1975] 1 CMLR 1 ..... 211, 217-220, 223, 236, 260
Case 67/74, Bonsignore, [1975] ECR 297; [1975] 1 CMLR 472 ..... 83, 260
Case 73/74, Papiers Peints de Belgique v. Commission, [1975] ECR 1491; [1976] 1 CMLR 589 137
Case 74/74, CNTA v. Commission (decision of 14 May 1975), [1975] ECR 533; [1977] 1 CMLR 171; (decision of 15 June 1976), [1976] ECR 797 ..... 159, 494, 506, 523, 526
Case 78/74, Deuka v. EVGF, [1975] ECR 421; [1975] 2 CMLR 28 ..... 158, 461
Case 79/74, Kuster v. European Parliament, [1975] ECR 725 359
Case 90/74, Deboeck v. Commission, [1975] ECR 1123 454-455
Cases 95-8/74, 15, 100/75, Union Nationale des Cooperatives Agricoles de Cereales, [1975] ECR 1615 158
Case 100/74, CAM v. Council and Commission, [1975] ECR 1393 ..... 383, 386
Opinion 1/75 (Local Cost Standard), [1975] ECR 1355 ..... 109, 180
Case 2/75, EVGF v. Mackprang, [1975] ECR 607 158
Case 9/75, Meyer-Burckhardt v. Commission, [1975] ECR 1171 ..... 320, 333
Case 23/75, Rey Soda v. Cassa Conguaglio Zucchero, [1975] ECR 1279; [1976] 1 CMLR 185 ..... 127, 130-131
Case 30/75, Unil-it, [1975] ECR 1419; [1976] 1 CMLR 115 236
Case 32/75, Cristini v. S.N.C.F., [1975] ECR 1085; [1976] 1 CMLR 573 ..... 311, 315
Case 36/75, Rutili, [1975] ECR 1219; [1976] 1 CMLR 140 ..... 152, 154, 260
Case 40/75, Bertrand v. Commission, [1976] ECR 1; [1976] 1 CMLR 220 ..... 494, 497
Case 43/75, Defrenne v. Sabena, [1976] ECR 455; [1976] 2 CMLR 98 ..... 91, 105, 206, 207, 212, 325
Case 46/75, IBC v. Commission, [1976] ECR 65 523
Case 48/75, Royer, [1976] ECR 497; [1976] 2 CMLR 619 ..... 85, 260
Case 51/75, EMI, [1976] ECR 811; [1976] 2 CMLR 235 310
Case 56/75, Elz v. Commission, [1976] ECR 1097 467
Case 87/75, Bresciani, [1976] ECR 129; [1976] 2 CMLR 62 ..... 236, 245, 282, 440, 449
Case 105/75, Giuffrida v. Council, [1976] ECR 1395 451
Cases 109, 114/75, National Carbonising v. Commission, [1977] ECR 381 368
Case 111/75, Mazzalai, [1976] ECR 657; [1977]- 1 CMLR 105 ..... 219, 280
Case 118/75, Watson and Belmann, [1976] ECR 1185; [1976] 2 CMLR 552 ..... 223, 260
Case 130/75, Prais v. Council, [1976] ECR 1589; [1976] 2 CMLR 708 162
Opinion 1/76 (Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels), [1977] ECR 741 ..... 181-182, 186

Cases 3, 4, 6/76, Kramer, [1976] ECR 1279; [1976] 2 CMLR 440 ..... 180-181, 185
Case 7/76, IRCA, [1976] ECR 1213 ..... 149, 157
Case 23/76, Pellegrini v. Commission, [1976] ECR 1807; [1977] 2 CMLR 77 481
Case 26/76, Metro v. Commission, [1977] ECR 1875; [1978] 2 CMLR 1 393
Case 45/76, Comet v. Produktschap voor Siergewassen, [1976] ECR 2043; [1977] I CMLR 533 238
Case 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, [1977] ECR 113; [1977] I CMLR 413 219
Cases 64, 113/76, 167, 239/78, 27, 28, 45/79, Dumortier v. Council (one of second Quellmehl and Gritz cases), [1979] ECR 3091 ..... 496, 510
Case 78/76, Steinike und Weinlig v. Germany, [1977] ECR 595; [1977] 2 CMLR 688 ..... 214, 330
Cases 83, 94/76, 4, 15, 40/77, HNL v. Council and Commission, [1978] ECR 1209; [1978] 3 CMLR 566 ..... 234, 505, 509-510
Case 85/76, Hoffmann-La Roche v. Commission, [1979] ECR 461; [1979] 3 CMLR 211 166
Case 88/76, Exportation des Sucres v. Commission, [1977] ECR 709 ..... 157-158, 386
Case 101/76, KSH v. Council and Commission, [1977] ECR 797; [1980] 2 CMLR 669 384
Case 107/76, Hoffmann-La Roche v. Centrafarm, [1977] ECR 957; [1977] 2 CMLR 334 ..... 287, 292, 295
Case 110/76, Pretore di Cento v. A Person or Persons Unknown, [1977] ECR 851; [1977] 2 CMLR 515 297
Case 114/76, Bela-Muhle (one of first Skimmed-Milk Powder cases), [1977] ECR 1211; [1979] 2 CMLR 83 ..... 162, 508
Case 116/76, Granaria (one of first Skimmed-Milk Powder cases), [1977] ECR 1247; [1979] 2 CMLR 83 ..... 162, 508
Cases 117/76, 16/77, Ruckdeschel (one of first Quellmehl and Gritz cases), [1977] ECR 1753; [1979] 2 CMLR 445 ..... 465, 527
Cases 119, 120/76, Olmuhle Hamburg (one of first Skimmed-Milk Powder cases), [1977] ECR 1269; [1979] 2 CMLR 83 ..... 162, 508
Cases 124/76, 20/77, Moulins de Pont-a-Mousson (one of first Quellmehl and Gritz cases), [1977] ECR 1795; [1979] 2 CMLR 445 465
Case 126/76, Dietz v. Commission, [1977] ECR 2431; [1978] 2 CMLR 608 526
Case 25/77, De Roubaix v. Commission, [1978] ECR 1081 359
Case 30/77, R. v. Bouchereau, [1977] ECR 1999; [1977] I CMLR 269 ..... 85, 319
Cases 31, 53/77R, Commission v. United Kingdom (Pig Producers case), [1977] ECR 921; [1977] 2 CMLR 359 337-339
Case 34/77, Osliziok v. Commission, [1978] ECR 1099 166
Case 38/77, Enka, [1977] ECR 2203; [1978] 2 CMLR 212 ..... 219, 222
Case 41/77, R. v. National Insurance Commissioner, ex parte Warry, [1977] ECR 2085; [1977] 2 CMLR 783 295
Cases 44-51/77, Union Malt, [1978] ECR 57; [1978] 3 CMLR 703 158
Case 54/77, Herpels v. Commission, [1978] ECR 585 467
Case 59/77, De Bloos v. Bouyer, [1977] ECR 2359; [1978] I CMLR 511 438
Case 61/77, Commission v. Ireland, [1978] ECR 417; [1978] 2 CMLR 466 314
Case 61/77R, Commission v. Ireland, [1977] ECR 937 and 1411; [1978] 2 CMLR 466 339-340
Case 70/77, Simmenthal, (1978] ECR 1453; [1978] 3 CMLR 670 286
Case 75/77, Mollet v. Commission, [1978] ECR 897 165
Case 78/77, Luhrs, [1978] ECR 169; [1979] 1 CMLR 657 158

Cases 87, 130/77, 22/83, 9, 10/84, Salerno v. Commission and Council, [1985] ECR 2523 387
Case 88/77, Minister for Fisheries v. Schoenenberg, [1978] ECR 473; [1978] 2 CMLR 519 314
Case 100/77, Commission v. Italy, [1978] ECR 879; [1979] 2 CMLR 655 320
Cases 103, 145/77, Royal Scholten-Honig (one of first Isoglucose cases), [1978] ECR 2037; [1979] I CMLR 675 511
Case 106/77, Simmenthal, [1978] ECR 629; [1978] 3 CMLR 263 ..... 244, 308
Case 112/77, Topfer v. Commission, [1978] ECR 1019 158
Case 113/77, NTN v. Council (Japanese Ball-Bearing cases), [1979] ECR 1185; [1979] 2 CMLR 257 ..... 382, 395
Cases 116, 124/77, Amylum and Tunnel Refineries v. Council and Commission (one of second Isoglucose cases), [1979] ECR 3497 510
Case 117/77, Pierik, [1978] ECR 825; [1978] 3 CMLR 343 301
Case 118/77, ISO v. Council (Japanese Ball-Bearing cases), [1979] ECR 1277; [1979] 2 CMLR 257 395
Case 119/77, Nippon Seiko v. Council and Commission (Japanese Ball-Bearing cases), [1979] ECR 1303; [1979] 2 CMLR 257 395
Case 120/77, Koyo Seiko v. Council and Commission (Japanese Ball-Bearing cases), [1979] ECR 1337; [1979] 2 CMLR 257 395
Case 121/77, Nachi Fujikoshi v. Council (Japanese Ball-Bearing cases), [1979] ECR 1363; [1979] 2 CMLR 257 395
Case 123/77, UNICME v. Council, [1978] ECR 845 386
Case 131/77, Milac, [1978] ECR 1041 ..... 310, 456
Case 135/77, Bosch, [1978] ECR 855 310
Case 136/77, Racke, [1978] ECR 1245 461
Case 143/77, KSH v. Council and Commission (one of second Isoglucose cases), [1979] ECR 3583 510
Case 149/77, Defrenne v. Sabena, [1978] ECR 1365; [1978] 3 CMLR 312 ..... 152, 154
Case 156/77, Commission v. Belgium, [1978] ECR 1881 438
Opinion 1/78, International Agreement on Natural Rubber, [1979] ECR 2871; [1979] 3 CMLR 639 ..... 109, 176, 184
Ruling 1/78, Article 103, Euratom, [1978] ECR 2151 188
Case 14/78, Denkavit v. Commission, [1978] ECR 2497; [1979] 2 CMLR 135 333,497
Case 17/78, Deshormes v. Commission, [1979] ECR 189 357
Case 31/78, Bussone, [1978] ECR 2429 216
Case 83/78, Pigs Marketing Board v. Redmond, [1978] ECR 2347; [1979] I CMLR 177 245
Case 92/78, Simmenthal v. Commission, [1979] ECR 777; [1980] I CMLR 25 ..... 435, 438
Case 93/78, Mattheus v. Doego, [1978] ECR 2203; [1979] I CMLR 551 298
Case 98/78, Racke, [1979] ECR 69; [1979] I CMLR 552 157
Cases 103-9/78, Beauport v. Council and Commission, [1979] ECR 17; [1979] 3 CMLR 1 387-388
Case 118/78, Meijer v. Department of Trade, [1979] ECR 1387; [1979] 2 CMLR 398 315
Case 125/78, GEMA v. Commission, [1979] ECR 3173; [1980] 2 CMLR 177. ..... 394, 429
Case 128/78, Commission v. United Kingdom (Tachograph case), [1979] ECR 419; [1979] 2 CMLR 45 216

Case 141/78, France v. United Kingdom, [1979] ECR 2923; [1980] 1 CMLR 6 337
Case 148/78, Ratti, [1979] ECR 1629; [1980] 1 CMLR 96 ..... 214, 218-220, 224, 244
Case 154/78, Valsabbia v. Commission, [1980] pCR 907; [1981] 1 CMLR 613 152
Case 162/78, Wagner v. Commission, [1979] ECR 3467 387
Case 230/78, Eridania, [1979] ECR 2749 215
Case 231/78, Commission v. United Kingdom, [1979] ECR 1447; [1979] 2 CMLR 427 315
Case 232/78, Commission v. France (Sheepmeat case), [1979] ECR 2729; [1980] 1 CMLR 418 347
Case 238/78, Ireks-Arkady v. Commission and Council (one of second Quellmehl and Gritz cases), [1979] ECR 2955 509
Cases 241, 242, 245-50/78, DGV v. Commission and Council (one of second Quellmehl and Gritz cases), [1979] ECR 3017 509
Case 257/78, Devred v. Commission, [1979] ECR 3767 163
Cases 261, 262/78, Interquell v. Commission and Council (one of second Quellmehl and Gritz cases), [1979] ECR 3045 509
Case 4/79, Providence Agricole v. ONIC, [1980] ECR 2823 ..... 440, 465
Case 9/79, Koschniske (Wordsdorfer), [1979] ECR 2717; [1980] 1 CMLR 87 304
Case 44/79, Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, [1979] ECR 3727; [1980] 3 CMLR 42 ..... 148, 152
Case 89/79, Bonu v. Council, [1980] ECR 553 139
Case 98/79, Pecastaing v. Belgium, [1980] ECR 691; [1980] 3 CMLR 685 152
Case 102/79, Commission v. Belgium, [1980] ECR 1473; [1981] 1 CMLR 282 223
Case 104/79, Foglia v. Novello, [1980] ECR 745; [1981] 1 CMLR 45 ..... 298, 301
Case 109/79, Maiseries de Beauce v. ONIC, [1980] ECR 2883 ..... 256, 262, 440, 465
Case 131/79, R. v. Secretary of State for Home Affairs, ex parte Santillo, [1980] ECR 1585; [1980] 2 CMLR 308; [1981] 2 All ER 897; [1981] 2 WLR 362 215
Case 136/79, National Panasonic v. Commission, [1980] ECR 2033; [1980] 3 CMLR 169; [1981] 2 All ER 1 152
Case 138/79, Roquette v. Council, [1980] ECR 3333 ..... 34, 143, 383, 387-388, 447
Case 139/79, Maizena v. Council, [1980] ECR 3393 ..... 143, 447
Case 140/79, Chemial v. DAF, [1981] ECR 1; [1981] 3 CMLR 350 298
Case 145/79, Roquette v. French Customs, [1980] ECR 2917 ..... 256, 262, 440, 465, 525
Case 149/79, Commission v. Belgium, [1980] ECR 3881 and [1982] ECR 1845 229
Case 155/79, A.M. & S. v. Commission, [1982] ECR 1575; [1982] 2 CMLR 264; [1983] 1 All ER 705; [1983] 3 WLR 17 166
Case 543/79, Birke v. Commission and Council, [1981] ECR 2669 504-505
Cases 789, 790/79, Calpak v. Commission, [1980] ECR 1949; [1981] 1 CMLR 26 ..... 382, 387
Case 799/79, Bruckner v. Commission and Council, [1981] ECR 2697 505
Case 812/79, Attorney General v. Burgoa, [1980] ECR 2787; [1981] 2 CMLR 193 192
Case 815/79, Cremonini, [1980] ECR 3583; [1981] 3 CMLR 49 320
Case 817/79, Buyl v. Commission, [1982] ECR 245 35
Cases 24, 97/80R, Commission v. France (second Sheepmeat case), [1980] ECR 1319; [1981] 3 CMLR 25 347
Cases 36, 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association v. Ireland, [1981] ECR 735; [1981] 2 CMLR 455 305
Case 46/80, Vinal v. Orbat, [1981] ECR 77; [1981] 3 CMLR 524 298
Case 66/80, International Chemical Corporation, [1981] ECR 1191; [1983] 2 CMLR 593 440
Case 96/80, Jenkins v. Kingsgate, [1981] ECR 911; [1981] 2 CMLR 24 208

Cases 100-3/80, Musique Diffusion Fran?aise v. Commission, [1983] ECR 1825; [1983] 3 CMLR 221 ..... 152, 156
Case 126/80, Salonia, [1981] ECR 1563; [1982] CMLR 64 300
Case 138/80, Borker, [1980] ECR 1975; [1980] 3 CMLR 638 297
Cases 142-3/80, Essevi, [1981] ECR 1413 327
Case 158/80, Rewe-Handelsgesellschaft Nord v. Hauptzollamt Kiel, [1981] ECR 1805; [1982] CMLR 440 ..... 134, 238
Case 175/80, Tither v. Commission, [1981] ECR 2345 77
Case 181/80, Procureur General v. Arbelaiz-Emazabel, [1981] ECR 2961 192
Cases 188-90/80, France, Italy and the United Kingdom v. Commission, [1982] ECR 2545; [1982] 3 CMLR 144 14
Case 195/80, Michel v. European Parliament, [1981] ECR 2861 138
Case 208/80, Lord Bruce v. Aspden, [1981] ECR 2205 30
Cases 212-17/80, Salumi, [1981] ECR 2735 157
Case 244/80, Foglia v. Novello, [1981] ECR 3045; [1982] I CMLR 585 ..... 298-299, 301
Case 246/80, Broekmeulen, [1981] ECR 2311; [1982] I CMLR 91 287
Cases 256, 257, 265, 267/80, 5/81, Bin-a Wuhrer v. Council and Commission, [1982] ECR 85 ..... 487, 495
Case 270/80, Polydor v. Harlequin Record Shops, [1982] ECR 329; [1982] I CMLR 677; [1982] FSR 358 ..... 99, 236-237
Cases 275/80, 24/81, Knipp v. Commission, [1981] ECR 2489 368
Case 8/81, Becker, [1982] ELR 53; [1982] CMLR 499 224
Case 14/81, Alpha Steel v. Commission, [1982] ECR 749 470
Case 28/81, Commission v. Italy, [1981] ECR 2577 529
Case 45/81, Moksel v. Commission, [1982] ECR 1129 ..... 587, 389, 395
Case 60/81, IBM v. Commission, [1981] ECR 2639; [1981] 3 CMLR 635 364
Case 102/81, Nordsee v. Reederei Mond, [1982] ECR 1095 289
Case 104/81, Kupferberg, [1982] ECR 3641; [1983] I CMLR 1 ..... 99, 236-237
Case 108/81, Amylum v. Council, [1982] ECR 3107 ..... 157, 468
Case 109/81, Porta v. Commission, [1982] ECR 2469 481
Case 110/81, Roquettev. Council, [1982] ECR 3159 468
Case 114/81, Tunnel Refineries v. Council, [1982] ECR 3189 468
Cases 115-16/81, Adoui and Cornuaille, [1982] ECR 1665; [1982] 3 CMLR 631 153
Case 119/81, Klockner-Werke v. Commission, [1982] ECR 2627; [1983] 3 CMLR 341 446
Case 131/81, Berti v. Commission, [1985] ECR 645 496
Case 132/81, Rijksdienst voor Werknemerspensioenen v. Vlaeminck, [1982] ECR 2953; [1983] 3 CMLR 557 301
Case 210/81, Demo-Studio Schmidt v. Commission, [1983] ECR 3045; [1984] I CMLR 69 393
Case 211/81, Commission v. Denmark, [1982] ECR 4547 322
Case 230/81, Luxembourg v. European Parliament, [1983] ECR 255; [1983] 2 CMLR 726 ..... 4, 106, 371-372
Case 232/81, Agricola Commerciale Olio v. Commission, [1984] ECR 3881; [1987] I CMLR 363 ..... 383, 387-388
Case 246/81, Lord Bethell v. Commission, [1982] ECR 2277; [1982] 3 CMLR 300 427-428
Case 250/81, Greek Canners v. Commission, [1982] ECR 3535; [1983] 2 CMLR 32 381
Cases 267-9/81, SPI, [1983] ECR 801; [1984] 1 CMLR 354 ..... 90-91, 191, 237, 282, 318
Case 283/81, CILFIT, [1982] ECR 3415; [1983] 1 CMLR 472 302-303

Cases 290, 291/81, Singer and Geigy, [1983] ECR 847 282
Case 294/81, Control Data Belgium v. Commission, [1983] ECR 911; [1983] 2 CMLR 357 ..... 384, 436
Case 307/81, Alusuisse v. Council and Commission, [1982] ECR 3463; [1983] 3 CMLR 388 ..... 392, 394, 396
Case 318/81, Commission v. CO.DE.MI, [1985] ECR 3693; [1987] 2 CMLR 516 480
Case 322/81, Michelin v. Commission, [1983] ECR 3461; [1985] 1 CMLR 282 166
Case 11/82, Piraiki-Patraiki v. Commission, [1985] ECR 207; [1985] 2 CMLR 46 ..... 384, 390-391, 402
Cases 75, 117/82, Razzouk and Beydoun v. Commission, [1984] ECR 1509 163
Case 116/82, Commission v. Germany, [1986] ECR 2519 439
Case 166/82, Commission v. Italy, [1984] ECR 459; [1985] 2 CMLR 615 329
Case 168/82, ECSC v. Ferriere SanfAnna, [1983] ECR 1681 162
Case 191/82, FEDIOL v. Commission, [1983] ECR 2913; [1984] 3 CMLR 244 396
Cases 205-15/82, Deutsche Milchkontor v. Germany, [1983] ECR 2633; [1984] 3 CMLR 586 238
Case 216/82, Universitat Hamburg, [1983] ECR 2771 436
Case 231/82, Spijker v. Commission, [1983] ECR 2559; [1984] 2 CMLR 284 ..... 384-385, 392
Cases 239, 275/82, Allied Corporation v. Commission, [1984] ECR 1005; [1985] 3 CMLR 572 ..... 392, 394-396
Case 264/82, Timex v. Council and Commission, [1985] ECR 849; [1985] 3 CMLR 550 396
Case 281/82, Unifrex v. Commission and Council, [1984] ECR 1969 525-526
Cases 316/82, 40/83, Kohler v. Court of Auditors, [1984] ECR 641 369
Case 325/82, Commission v. Germany, [1984] ECR 777; [1985] 2 CMLR 719 329
Case 5/83, Rienks, [1983] ECR 4233; [1985] 1 CMLR 144 226
Case 13/83, European Parliament v. Council (Transport case), [1985] ECR 1513; [1986] 1 CMLR 138 412-414
Case 14/83, Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, [1984] ECR 1891; [1986] 2 CMLR 430 ..... 209, 230-231, 239
Case 59/83, Biovilac v. EEC, [1984] ECR 4057 497
Case 63/83, R. v. Kirk, [1984] ECR 2689; [1984] 3 CMLR 522 152
Case 69/83, Lux v. Court of Auditors, [1984] ECR 2447 450
Case 70/83, Kloppenburg, [1984] ECR 1075; [1985] 1 CMLR 205 ..... 221, 253
Case 108/83, Luxembourg v. European Parliament, [1984] ECR 1945; [1986] 2 CMLR 507 4
Case 112/83, Societe des Produits de Mais v. French Customs, [1985] ECR 719; [1988] 1 CMLR 459 264
Case 114/83, Societe d'Initiatives et de Cooperation Agricoles v. Commission, [1984] ECR 2589; [1985] 2 CMLR 767 ..... 334, 497
Case 145/83, Adams v. Commission, [1985] ECR 3539; [1986] 1 CMLR 506; [1986] 2 WLR 367 ..... 487, 496, 499
Case 147/83, Binderer v. Commission, [1985] ECR 257 385
Case 152/83, Demouche, [1987] ECR 3833 280
Case 192/83, Greece v. Commission, [1985] ECR 2791 421
Case 222/83, Municipality of Differdange v. Commission, [1984] ECR 2889; [1985] 3 CMLR 638 ..... 372, 378
Case 289/83, GAARM v. Commission, [1984] ECR 4295; [1986] 3 CMLR 15 ..... 334, 497
Case 294/83, Parti Ecologiste 'Les Verts' v. European Parliament, [1986] ECR 1339; [1987] 2 CMLR 343 ..... 90-91, 99, 105, 359, 371, 392

Case 33/84, Fragd, [1985] ECR 1605 ..... 256, 262
Case 41/84, Pinna, [1986] ECR 1 93
Case 44/84, Hurd v. Jones (Inspector of Taxes), [1986] ECR 29; [1986] 2 CMLR 1; [1986] QB 892; [1986] 3 WLR 189 ..... 207, 280
Case 52/84, Commission v. Belgium, [1986] ECR 89; [1987] 1 CMLR 710 344
Case 75/84, Metro v. Commission (No.....2), [1986] ECR 3021; [1987] 1 CMLR 118 393
Case 152/84, Marshall v. Southampton & South West Hampshire Area Health Authority (Teaching), [1986] ECR 723; [1986] I CMLR 688; [1986] 2 WLR 780; [1986] 2 All ER 584 ..... 209, 224-226, 230-231, 236-237, 244
Case 169/84, COFAZ v. Commission, [1986] ECR 391; [1986] 3 CMLR 385 397-398
Case 170/84, Bilka-Kaufliaus v. Weber von Hartz, [1986] ECR 1607; [1986] 2 CMLR 701 207
Case 175/84, Krohn v. Commission, [1986] ECR 753; [1987] I CMLR 745 ..... 504, 525
Case 190/84, Parti Ecologiste 'Les Verts' v. European Parliament, [1988] ECR 1017 358
Case 222/84, Johnston v. Chief Constable of the RUC, [1986] ECR 1651; [1986] 3 CMLR 240 ..... 152, 226-227
Case 232/84, Commission v. Tordeur, [1985] ECR 3223 480
Case 240/84, Toyo v. Council, [1987] ECR 1809 396
Case 281/84, Zuckerfabrik Bedburg v. EEC, [1987] ECR 49 526
Case 309/84, Commission v. Italy, [1986] ECR 599; [1987] 2 CMLR 657 ..... 322, 330
Case 5/85, AKZO Chemie v. Commission, [1986] ECR 2585; [1987] 3 CMLR 716 127
Case 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. Commission, [1987] ECR 1005 ..... 368, 476
Case 25/85, Nuovo Campsider v. Commission, [1986] ECR 1531 422
Case 41/85, Sideradria v. Commission, [1986] ECR 3917 436
Case 53/85, AKZO v. Commission, [1986] ECR 1965; [1987] I CMLR 231 365
Cases 67, 68, 70/85, Van der Kooy v. Commission, [1988] ECR 219; [1989] 2 CMLR 804 397
Case 78/85, Group of the European Right v. European Parliament, [1988] ECR 1753 358
Cases 81, 119/85, Usinor v. Commission, [1986] ECR 1777 497
Case 97/85, Union Deutsche Lebensmittelwerke v. Commission, 21 May 1987 (not yet reported 392
Cases 133-6/85, Rau v. BALM, [1987] ECR 2289 437
Case 149/85, Wybot v. Faure, [1986] ECR 2391; [1987] I CMLR 819 30
Case 154/85R, Commission v. Italy, [1985] ECR 1753; [1986] 2 CMLR 159 340
Cases 281, 283-5, 287/85, Germany v. Commission, [1987] ECR 3203; [1988] 1 CMLR II 14
Case 282/85, DEFI v. Commission, [1986] ECR 2469 397
Case 293/85, Commission v. Belgium, [1988] ECR 305 ..... 323, 325, 328
Case 293/85R, Commission v. Belgium, [1985] ECR 3521; [1986] I CMLR 594 340
Case 309/85, Barra v. Belgium, [1988] ECR 355 93
Case 314/85, Foto-Frost, [1987] ECR 4199 296
Case 333/85, Mannesmann Rohrenwerke v. Council, [1987] ECR 1381 399
Cases 351, 360/85, Fabrique de Fer de Charleroi v. Commission, [1987] ECR 3639 451-452
Cases 358/85, 51/86, France v. European Parliament, [1988] ECR 4821 ..... 4, 359
Case 363/85, Commission v. Italy, [1987] ECR 1733 223
Case 426/85, Commission v. Zoubek, [1986] ECR 4057 478

Case 12/86, Demirel, [1987] ECR 3719 ..... 155, 174, 237, 283
Case 14/86, Pretore di Sale) v. X, [1987] ECR 2545 (sub nom. Criminal proceedings against a Person or Persons Unknown) 223, 297
Case 24/86, Blaizot v. University of Liege, [1988] ECR 379; [1989] I CMLR 57 93
Case 26/86, Deutz und Geldennann v. Council, [1987] ECR 941 282
Case 34/86, Council v. European Parliament, [1986] ECR 2155; [1986] 3 CMLR 94 52
Case 45/86, Commission v. Council, [1987] ECR 1493 ..... 120, 136, 173, 176, 375, 446
Case 50/86, Grands Moulins de Paris v. Council and Commission, [1987] ECR 4833 ..... 515, 523
Case 55/86, Arposol v. Council, [1988] ECR 13 398
Case 68/86, United Kingdom v. Council, [1988] ECR 855 447
Case 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, [1987] ECR 3969 ..... 224, 231
Case 81/86, De Boer Buizen v. Council and Commission, [1987] ECR 3677 524
Cases 89, 91/86, L'Etoile Commerciale v. Commission, [1987] ECR 3005 399
Cases 97, 99, 193, 215/86, Asteris v. Commission, [1988] ECR 2181 ..... 387, 411, 421, 468
Case 114/86, United Kingdom v. Commission, [1988] ECR 5289 361
Case 120/86, Mulder (first Mulder case), [1988] ECR 2321 513
Case 131/86, United Kingdom v. Council, [1988] ECR 905 ..... 139, 375
Cases 166, 220/86, Irish Cement v. Commission, [1988] ECR 6473; [1989] 2 CMLR 57 ..... 411, 413
Case 170/86, Von Deetzen, [1988] ECR 2355 513
Case 204/86, Greece v. Council, [1988] ECR 5323 57
Case 207/86, Apesco v. Commission, [1988] ECR 2151 381
Case 222/86, UNECTEF v. Heylens, [1987] ECR 4097 240
Case 240/86, Commission v. Greece, [1988] ECR 1835 321
Case 279/86, Sermes v. Commission, [1987] ECR 3109 396
Case 297/86, CIDA v. Commission, [1988] ECR 3531 382
Case 298/86, Commission v. Belgium, [1988] ECR 4343 325
Case 301/86, Frimodt Pedersen v. Commission, [1987] ECR 3123 396
Case 22/87, Commission v. Italy, [1989] ECR 143 233
Cases 46/87, 227/88, Hoechst v. Commission, [1989] ECR 2859; [1991] 4 CMLR 410 166
Case 55/87, Moksel v. BALM, [1988] ECR 3845 82
Case 85/87, Dow Benelux v. Commission, [1989] ECR 3137; [1991] 4 CMLR 4410 152
Cases 97-9/87, Dow Chemical Iberica v. Commission, [1989] ECR 3165; [1991] 4 CMLR 410 152
Case 106-120/87, Asteris v. Greece, [1988] ECR 5515 523
Cases C-133, 150/87, Nashua Corporation v. Commission and Council, [1990] ECR 1-719 ..... 365, 396
Case C-142/87, Belgium v. Commission, [1990] ECR 1-959 166
Case C-156/87, Gestetner Holdings v. Commission and Council, [1990] ECR 1-781 365
Case 165/87, Commission v. Council, [1988] ECR 5545 ..... 104, 109-110
Case 189/87, Kalfelis v. Schroder, [1988] ECR 5565 484
Case 205/87, Nuova Ceam v. Commission, [1987] ECR 4427 396
Case 226/87, Commission v. Greece, [1988] ECR 3611 ..... 436, 441
Case 247/87, Star Fruit v. Commission, [1989] ECR 291 ..... 332, 428-429
Case 302/87, European Parliament v. Council (Comitology case), [1988] ECR 5615 ..... 91, 375, 409, 412, 416-417

Case C-308/87, Grifoni v. Commission, [1990] ECR 1-1203 496
Case 346/87, Bossi v. Commission, [1989] ECR 303 364
Case 374/87, Orkem v. Commission, [1989] ECR 3283; [1991] 4 CMLR 502 166
Case 377/87, European Parliament v. Council (Draft Budget case), [1988] ECR 4017 ..... 52, 416-418
Case 383/87, Commission v. Council, [1988] ECR 4051 52
Case C-2/88, Zwartveld, [1990] ECR 1-4405; [1990] 3 CMLR 457 68
Case 5/88, Wachauf, [1989] ECR 2609; [1991] 1 CMLR 328 154
Case 16/88, Commission v. Council, [1989] ECR 3457 127-128
Case 20/88, Roquette v. Commission, [1989] ECR 1553 487
Case 22/88, Vreugdenhil v. Minister van Landbouw en Visserij, [1989] ECR 2049 ..... 516, 526
Case 30/88, Greece v. Commission, [1989] ECR 3711 ..... 190, 317
Case C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer v. Council*, [1991] ECR 1-3187 ..... *166*
Case C-70/88, European Parliament v. Council (Chemobyl case), [1990] ECR 1-2041 ..... 91, 375, 413
Case 103/88, Fratelli Costanzo v. Comune di Milano, [1989] ECR 1839; [1990] 3 CMLR 239 226
Cases C-143/88, 92/89, Zuckerfabrik Suderdithmarschen, [1991] ECR 1-415 241
Case 151/88, Italy v. Commission, [1989] ECR 1255 355
Case C-152/88, Sofrimport v. Commission, [1990] ECR 1-2477 ..... 387, 389, 391, 506
Case 160/88R, Federation Europeenne de la Sante Animale v. Council, [1988] ECR 4121 ..... 377, 379, 387
Case C-202/88, France v. Commission, [1991] ECR 1-1223; [1992] 5 CMLR 552 14
Cases C-213/88, C-39/89, Luxembourg v. European Parliament, [1991] ECR 1-5643 4
Case C-221/88, Busseni, [1990] ECR 1-495 ..... 90, 278
Case C-244/88, UCDV v. Commission, [1989] ECR 3811 ..... 387, 389
Case C-262/88, Barber v. Guardian Royal Exchange Assurance Group, [1990] ECR 1-1889; [1990] 2 All ER 660; [1990] 2 CMLR 513; [1991] 1 QB 344; [1991] 2 WLR 72 ..... 93, 219
Cases C-297/88, 197/89, Dzodzi, [1990] ECR 1-3763 285
Case C-322/88, Grimaldi, [1989] ECR 4407 ..... 112, 230, 281
Case C-362/88, GB-INNO-BM, [1990] ECR 1-667 150
Cases C-363, 364/88, Finsider v. Commission, [1992] ECR 1-359 500-502
Case C-366/88, France v. Commission, [1990] ECR 1-3571 359
Case C-10/89, HAG GF, [1990] ECR 1-3711 87-88
Case C-44/89, Von Deetzen, [1991] ECR 1-5119 513
Case C-63/89, Assurances du Credit v. Council and Commission, [1991] ECR 1-1799 ..... 506, 526
Case C-87/89, Sonito v. Commission, [1990] ECR 1-1981 ..... 332, 411
Cases C-100, 101/89, Kaefer and Procacci, [1990] ECR 1-4647 290
Cases C-104/89, 37/90, Mulder v. Council and Commission (second Mulder case), 19 May 1992 ..... 495-496, 513-514
Case C-106/89, Marleasing, [1990] ECR 1-4135; [1992] 1 CMLR 305 231-232
Case C-188/89, Foster v. British Gas, [1990] ECR 1-3313; [1990] 2 CMLR 833 ..... 227-229, 232
Case C-189/89, Spagi, [1990] ECR 1-4539 513
Case C-192/89, Sevince, [1990] ECR 1-3461 ..... 90, 189, 237-238, 281, 318
Case C-213/89, R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No 2), [1990] ECR 1-2433; [1990] 3 WLR 818; [1990] 3 CMLR 1 240
Case C-217/89, Pastatter, [1990] ECR 1-4585 513

Case C-221/89, R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No 3), [1991] ECR 1-3905; [1991] 3 CMLR 589 240
Case C-231/89, Gmurzynska-Bscher, [1990] ECR 1-4003 286
Case C-260/89, ERT, [1991] ECR 1-2925 ..... 152, 154-155
Case C-298/89, Gibraltar v. Council, 29 June 1993 ..... 377, 387
Case C-300/89, Commission v. Council, [1991] ECR 1-2869 ..... 43, 121
Case C-345/89, Stoeckl, [1991] ECR 1-4047 193
Case C-355/89, Barr and Montrose Holdings, [1991] ECR 1-3479 290
Case C-358/89, Extramet Industrie v. Council, [1991] ECR 1-2501 ..... 381, 396
Case C-370/89, SGEEM v. European Investment Bank, 2 December 1992 490-491
Cases T-32, 39/89, Marcopoulos v. European Court of Justice, [1990] ECR 11-281; [1990] 3 CMLR 309 385
Cases T-79, 84/89, BASF v. Commission, [1992] ECR 11-315; [1992] 4 CMLR 357 368-370
Case T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter v. Commission, [1991] ECR 11-279 ..... 422, 495, 501-503, 513
Case T-138/89, NBV and NVB v. Commission, 17 September 1992 367
Cases C-6, 9/90, Francovich v. Italy, [1991] ECR 1-5357; [1993] 2 CMLR 66 ..... 209, 233-234, 262, 344
Case C-18/90, Kziber, [1991] ECR 1-199 237
Case C-52/90, Commission v. Denmark, [1992] ECR 1-2187 ..... 322, 328
Case C-54/90, Weddel & Co. BV v. Commission, [1992] ECR 1-871 ..... 14, 386
Case C-65/90, European Parliament v. Council, 16 July 1992 ..... 35, 140
Cases C-106, 317/90, 129/91, Emerald Meats v. Commission, 20 January 1993 387
Case C-159/90, SPUC v. Grogan, [1991] ECR 1-4685; [1991] 3 CMLR 849 ..... 150-152, 155
Case C-163/90, Legros v. Reunion, 16 July 1992 299
Case C-195/90R, Commission v. Germany, [1990] ECR 1-3351 340
Case C-208/90, Emmott, [1991] ECR 1-4269 242
Case C-209/90, Commission v. Feilhauer, 8 April 1992 478
Case C-282/90, Vreugdenhil v. Commission, [1992] ECR 1-1937 ..... 516, 524
Case C-284/90, Council v. European Parliament, [1992] ECR 1-2277 52
Case C-295/90, European Parliament v. Council, 7 July 1992 ..... 121, 467
Case C-303/90, France v. Commission, [1991] ECR 1-5315 358
Case C-313/90, CIRFS v. Commission, 24 March 1993 398
Cases C-320-2/90, Telemarsicabruzzo v. Circostel, 26 January 1993 ..... 299, 307
Case C-343/90, Dias, 16 July 1992 299
Case C-354/90, Federation nationale du commerce exterieur v. France, [1991] ECR 1-5505 365
Opinion 1/91, First EEA Case, [1991] ECR 6079 ..... 6, 99, 205, 317
Opinion 2/91, ILO Convention 170 Case, 19 March 1993, [1993] 3 CMLR 800 184
Cases C-15, 108/91, Buckl, 24 November 1992 ..... 411, 413, 422
Case C-47/91, Italy v. Commission, 30 June 1992 365
Case C-83/91, Meilicke, 16 July 1992 ..... 299, 301
Case C-107/91, ENU v. Commission, 16 February 1993 ..... 426, 428
Case C-158/91, Levy, 2 August 1993 ..... 193, 243, 284
Cases C-181, 248/91, European Parliament v. Council, 30 June 1993 ..... 52, 371
Case C-183/91, Commission v. Greece, 10 June 1993 436
Case C-188/91, Deutsche Shell, 21 January 1993 ..... 190, 284
Case C-198/91, Cook v. Commission, 19 May 1993 398
Case C-213/91, Abertal v. Commission, 15 June 1993 387

Case C-220/91, Stahlwerke Peine-Salzgitter v. Commission, 18 May 1993 ..... 495, 501-503, 513
Case C-225/91, Matra v. Commission, 15 June 1993 398
Case C-271/91, Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (No ..... 2), 2 August 1993, [1993] WLR 1054 (ECJ) 242
Case C-325/91, France v. Commission, 16 June 1993 358
Case C-6/92, Federmineraria v. Commission, 7 December 1993 384
Case C-24/92, Corbiau v. Administration des Contributions, 30 March 1993 286
Case C-157/92, Pretore di Geneva v. Banchero, 19 March 1993 ..... 299, 307
Case C-188/92, TWD, 9 March 1994 437-438
Case T-83/92, Zunis Holding, 28 October 1993 411
Case C-316/93, Vaneetveld v. Le Foyer, 3 March 1994 235

СУД ЕС И СУД ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ (в алфавитном порядке)

A.M. & S. v. Commission, Case 155/79, [1982] ECR 1575; [1982] 2 CMLR 264; [1983] 1 All ER 705; [1983] 3 WLR 17 166
Abertal v. Commission, Case C-213/91, 15 June 1993 387
Adams v. Commission, Case 145/83, [1985] ECR 3539; [1986] 1 CMLR 506; [1986] 2 WLR 367 ..... 487, 436, 499
Adoui and Cornuaille, Cases 115-16/81, [1982] ECR 1665; [1982] 3 CMLR 631 153
Agricola Commerciale Olio v. Commission, Case 232/81, [1984] ECR 3881; [1987] 1 CMLR 363 ..... 383, 387-388
Airola v. Commission, Case 21/74, [1975] ECR 221 163
AKZO Chemie v. Commission, Case 5/85, [1986] ECR 2585; [1987] 3 CMLR 716 127
AKZO v. Commission, Case 53/85, [1986] ECR 1965; [1987] 1 CMLR 231 365
Al-Jubail Fertilizer v. Council, Case C-49/88, [1991] ECR 1-3187 166
Alcan Aluminium v. Commission, Case 69/69, [1970] ECR 385; [1970] CMLR 337 ..... 399, 402
Alfieri v. European Parliament, Case 35/64, [1965] ECR 261 455
Algera v. Assembly, Cases 7/56, 3-7/57, [1957] ECR 39 ..... 360-361, 368, 470, 495
Allied Corporation v. Commission, Cases 239, 275/82, [1984] ECR 1005; [1985] 3 CMLR 572 ..... 392, 394-396
Alpha Steel v. Commission, Case 14/81, [1982] ECR 749 470
Alusuisse v. Council and Commission, Case 307/81, [1982] ECR 3463; [1983] 3 CMLR 388 ..... 392, 394, 396
Amylum v. Council, Case 108/81, [1982] ECR 3107 ..... 157, 468
Amylum and Tunnel Refineries v. Council and Commission Cases, 116, 124/77 (one of second Isoglucose cases), [1979] ECR 3497 510
Apesco v. Commission, Case 207/86, [1988] ECR 2151 381
Arposol v. Council, Case 55/86, [1988] ECR 13 398
Assider v. High Authority, Case 3/54, [1955] ECR 63 ..... 466, 469
Assurances du Credit v. Council and Commission, Case C-63/89, [1991] ECR 1-1799 ..... 506, 526
Asteris v. Commission, Cases 97, 99, 193, 215/86, [1988] ECR 2181 ..... 387, 411, 421, 468
Asteris v. Greece, Case 106-20/87, [1988] ECR 5515 523
Attorney General v. Burgoa, Case 812/79, [1980] ECR 2787; [1981] 2 CMLR 193 192
Balkan-Import-Export, Case 5/73, [1973] ECR 1091 160

Barber v. Guardian Royal Exchange Assurance Group, Case C-262/88, [1990] ECR 1-1889; 11990] 2 All ER 660; [1990] 2 CMLR 513; [1991] 1 QB 344; [1991] 2 WLR 72 ..... 93, 219
Barge v. High Authority, Case 18/62, [1963] ECR 259; [1965] CMLR 330 ..... 136, 456
Ban- and Montrose Holdings, Case C-355/89, [1991] ECR 1-3479 290
Barra v. Belgium, Case 309/85, [1988] ECR 355 93
BASF v. Commission, Cases T-79, 84/89, [1992] ECR 11-315; [1992] 4 CMLR 357 368-370
Beauport v. Council and Commission, Cases 103-9/78, [1979] ECR 17; [1979] 3 CMLR 1 387-388
Becher v. Commission, Case 30/66, [1967] ECR 285; [1968] CMLR 169 519-520
Becker, Case 8/81, [1982] ELR 53; [1982] CMLR 499 224
Bela-Muhle, Case 114/76 (one of first Skimmed-Milk Powder cases), [1977] ECR 1211; [1979] 2 CMLR 83 ..... 162, 508
Belgium v. Commission, Case C-142/87, [1990] ECR 1-959 166
Berti v. Commission, Case 131/81, [1985] ECR 645 496
Bertrand v. Commission, Case 40/75, [1976] ECR 1; [1976] 1 CMLR 220 ..... 494, 497
Beus, Case 5/67, [1968] ECR 83; [1968] CMLR 131 136
Bilka-Kaufhaus v. Weber von Hartz, Case 170/84, [1986] ECR 1607; [1986] 2 CMLR 701 207
Binderer v. Commission, Case 147/83, [1985] ECR 257 385
Biovilac v. EEC, Case 59/83, [1984] ECR 4057 497
Birke v. Commission and Council, Case 543/79, [1981] ECR 2669 504-505
Birra Dreher v. Italian Finance Administration, Case 162/73, [1974] ECR 201 288
Birra Wuhrer v. Council and Commission, Cases 256, 257, 265, 267/80, 5/81, [1982] ECR 85 ..... 487, 495
Blaizot v. University of Liege, Case 24/86, [1988] ECR 379; [1989] 1 CMLR 57 93
Bock v. Commission, Case 62/70, [1971] ECR 897; [1972] CMLR 160 ..... 389, 400-401
Bonsignore, Case 67/74, [1975] ECR 297; [1975] 1 CMLR 472 ..... 83, 260
Bonu v. Council, Case 89/79, [1980] ECR 553 139
Borker, Case 138/80, [1980] ECR 1975; [1980] 3 CMLR 638 297
Bosch, Case 135/77, [1978] ECR 855 310
Bossi v. Commission, Case 346/87, [1989] ECR 303 364
Bourgaux v. Common Assembly, Case 1/56, [1956] ECR 361 458
Bresciani, Case 87/75, [1976] ECR 129; [1976] 2 CMLR 62 ..... 236, 245, 282, 440, 449
Broekmeulen, Case 246/80, [1981] ECR 2311; [1982] 1 CMLR 91 287
BRT v. SABAM, Case 127/73, [1974] ECR 51; [1974] 2 CMLR 269 508
Bruckner v. Commission and Council, Case 799/79, [1981] ECR 2697 505
Buckl, Cases C-15, 108/91, 24 November 1992 ..... 411, 413, 422
Busseni, Case C-221/88, [1990] ECR 1-495 ..... 90, 278
Bussone, Case 31/78, [1978] ECR 2429 216
Buyl v. Commission, Case 817/79, [1982] ECR 245 35
Calpak v. Commission, Cases 789, 790/79, [1980] ECR 1949; [1981] 1 CMLR 26 ..... 382, 387
CAM v. Council and Commission, Case 100/74, [1975] ECR 1393 ..... 383, 386
Campolongo v. High Authority, Cases 27, 39/59, [1960] ECR 391 106
Capolongo, Case 77/72, [1973] ECR 611, [1974] 1 CMLR 230 209
Casagrande v. Munich, Case 9/74, [1974] ECR 773; [1974] 2 CMLR 423 321
Chambre Syndicale de la Siderurgie Francaise, Cases 3, 4/64, [1965] ECR 441 449
Chanel v. Cepcha, Case 31/68, [1970] ECR 403; [1971] CMLR 403 308

Chemial v. DAF, Case 140/79, [1981] ECR 1; [1981] 3 CMLR 350 298
Chemiefarma v. Commission, Case 41/69, [1970] ECR 661 ..... 35, 126, 140
Chevalley v. Commission, Case 15/70, [1970] ECR 975 426-427
CIDA v. Commission, Case 297/86, [1988] ECR 3531 382
CILFIT, Case 283/81, [1982] ECR 3415; [1983] 1 CMLR 472 302-303
CIRFS v. Commission, Case C-313/90, 24 March 1993 398
CNTA v. Commission, Case 74/74, (decision of 14 May 1975), [1975] ECR 533; [1977] 1 CMLR 171; (decision of 15 June 1976), [1976] ECR 797 ..... 159, 494, 506, 523, 526
COFAZ v. Commission, Case 169/84, [1986] ECR 391; [1986] 3 CMLR 385 397-398
Comet v. Produktschap voor Siergewassen, Case 45/76, [1976] ECR 2043; [1977] 1 CMLR 533 238
Commission v. Belgium, Case 77/69, [1970] ECR 237 320
Commission v. Belgium, Case 156/77, [1978] ECR 1881 438
Commission v. Belgium, Case 102/79, [1980] ECR 1473; [1981] 1 CMLR 282 223
Commission v. Belgium, Case 149/79, [1980] ECR 3881 and [1982] ECR 1845 229
Commission v. Belgium, Case 52/84, [1986] ECR 89; [1987] 1 CMLR 710 344
Commission v. Belgium, Case 293/85, [1988] ECR 305 ..... 323, 325, 328
Commission v. Belgium, Case 293/85R, [1985] ECR 3521; [1986] 1 CMLR 594 340
Commission v. Belgium, Case 298/86, [1988] ECR 4343 325
Commission v. CO.DE.MI, Case 318/81, [1985] ECR 3693; [1987] 2 CMLR 516 480
Commission v. Council, Case 22/70 (ERTA case), [1971] ECR 263; [1971] CMLR 335 ..... 114, 133, 135-136, 177-179, 184-185, 195, 280, 355-356, 358
Commission v. Council, Case 81/72 (Staff Salaries case), [1973] ECR 575; [1973] CMLR 639 ..... 54, 448, 462
Commission v. Council, Case 45/86, [1987] ECR 1493 ..... 120, 136, 173, 176, 375, 446
Commission v. Council, Case 165/87, [1988] ECR 5545 ..... 104, 109-110
Commission v. Council, Case 383/87, [1988] ECR 4051 52
Commission v. Council, Case 16/88, [1989] ECR 3457 127-128
Commission v. Council, Case C-300/89, [1991] ECR 1-2869 ..... 43, 121
Commission v. Denmark, Case 211/81, [1982] ECR 4547 322
Commission v. Denmark, Case C-52/90, [1992] ECR 1-2187 ..... 322, 328
Commission v. Feilhauer, Case C-209/90, 8 April 1992 478
Commission v. France, Cases 6, 11/69 (Rediscount Rate case), [1969] ECR 523; [1970] CMLR 43 ..... 332, 368
Commission v. France, Case 26/69, [1970] ECR 565; [1970] CMLR 444 330
Commission v. France, Case 7/71, [1971] ECR 1003; [1972] CMLR 453 ..... 385, 388, 424
Commission v. France, Case 167/73 (French Merchant Seamen case), [1974] ECR 359; [1974] 2 CMLR 216 245
Commission v. France, Case 232/78 (Sheepmeat case), [1979] ECR 2729; [1980] 1 CMLR 418 347
Commission v. France, Cases 24, 97/80R (second Sheepmeat case), [1980] ECR 1319; [1981] 3 CMLR 25 348
Commission v. Germany, Case 70/72, [1973] ECR 813; [1973] CMLR 741 ..... 156, 342-343
Commission v. Germany, Case 116/82, [1986] ECR 2519 439
Commission v. Germany, Case 325/82, [1984] ECR 777; [1985] 2 CMLR 719 329
Commission v. Germany, Case C-195/90R, [1990] ECR 1-3351 340
Commission v. Government of the Italian Republic, Case 16/69, [1969] ECR 377; [1970] CMLR 161 319
Commission v. Greece, Case 240/86, [1988] ECR 1835 321

Commission v. Greece, Case 226/87, [1988] ECR 3611 ..... 436, 441
Commission v. Greece, Case C-183/91, 10 June 1993 436
Commission v. Ireland, Case 61/77, [1978] ECR 417; [1978] 2 CMLR 466 314
Commission v. Ireland, Case 61/77R, [1977] ECR 937 and 1411; [1978] 2 CMLR 466 339-340
Commission v. Italy, Case 7/61 (Pork Imports case), [1961] ECR 317; [1962] CMLR 39 329
Commission v. Italy, Case 10/61, [1962] ECR 1 193
Commission v. Italy, Case 31/69, [1970] ECR 25; [1970] CMLR 175 ..... 325, 329-330
Commission v. Italy, Case 48/71 (second Art Treasures case), [1972] ECR 527; [1972] CMLR 69 330
Commission v. Italy, Case 39/72, [1973] ECR 101; [1973] CMLR 439 215
Commission v. Italy, Case 79/72, [1973] ECR 667 345
Commission v. Italy, Case 100/77, [1978] ECR 879; [1979] 2 CMLR 655 320
Commission v. Italy, Case 28/81, [1981] ECR 2577 329
Commission v. Italy, Case 166/82, [1984] ECR 459; [1985] 2 CMLR 615 329
Commission v. Italy, Case 309/84, [1986] ECR 599; [1987] 2 CMLR 657 ..... 322, 330
Commission v. Italy, Case 154/85R, [1985] ECR 1753; [1986] 2 CMLR 159 340
Commission v. Italy, Case 363/85, [1987] ECR 1733 215
Commission v. Italy, Case 22/87, [1989] ECR 143 233
Commission v. Luxembourg and Belgium, Case 90, 91/63, [1964] ECR 625; [1965] CMLR 58 ..... 249, 341
Commission v. Tordeur, Case 232/84, [1985] ECR 3223 480
Commission v. United Kingdom, Cases 31 53/77R (Pig Producers case), [1977] ECR 921; [1977] 2 CMLR 359 337-339
Commission v. United Kingdom, Case 128/78 (Tachograph case), [1979] ECR 419; [1979] 2 CMLR 45 216
Commission v. United Kingdom, Case 231/78, [1979] ECR 1447; [1979] 2 CMLR 427 315
Commission v. Zoubek, Case 426/85, [1986] ECR 4057 478
Compagnie Continentale France v. Council, Case 169/73, [1975] ECR 117; [1975] I CMLR 131 500
Compagnie d'Approvisionnement v. Commission, Cases 9-11/72, [1972] ECR 391; [1973] CMLR 529 ..... 409-410, 453, 497, 504, 522
Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse v. High Authority, Case 15/57, [1958] ECR 211 ..... 434, 449
Compagnie Fran^aise Commerciale et Financiere v. Commission, Case 64/69, [1970] ECR 221; [1970] CMLR 369 ..... 87, 382, 384-386
Confederation Nationale des Producteurs de Fruits et Legumes v. Council, Cases 16, 17/62, [1962] ECR 471; [1963] CMLR 160 ..... 376, 379, 381
Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. Commission, Case 15/85, [1987] ECR 1005 ..... 368, 476
Control Data Belgium v. Commission, Case 294/81, [1983] ECR 911; [1983] 2 CMLR 357 ..... 384, 436
Cook v. Commission, Case C-198/91, 19 May 1993 398
Corbiau v. Administration des Contributions, Case C-24/92, 30 March 1993 286
Costa v. ENEL, Case 6/64, [1964] ECR 585; [1964] CMLR 425 ..... 101, 205, 249, 291
Council v. European Parliament, Case 34/86, [1986] ECR 2155; [1986] 3 CMLR 94 52
Council v. European Parliament, Case C-284/90, [1992] ECR 1-2277 52
Cremonini, Case 815/79, [1980] ECR 3583; [1981] 3 CMLR 49 320
Cristini v. S.N.C.F., Case 32/75, [1975] ECR 1085; [1976] 1 CMLR 573 ..... 311, 315

Da Costa, Cases 28-30/62, [1963] ECR 31; [1963] CMLR 224 302
Dalmas v. High Authority, Case 21/64, [1965] ECR 175; [1966] CMLR 46 435-436
Danvin v. Commission, Case 26/67, [1968] ECR 315 482
De Bloos v. Bouyer, Case 59/77, [1977] ECR 2359; [1978] 1 CMLR 511 438
De Boer Buizen v. Council and Commission, Case 81/86, [1987] ECR 3677 524
De Dapper v. European Parliament, Case 29/74, [1975] ECR 35 455-456
De Geus v. Bosch, Case 13/61, [1962] ECR 45; [1962] CMLR 1 308
De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority, Case 30/59, [1961] ECR 1 411
De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority, Case 17/57, [1959] ECR 1 ..... 332, 424
De Roubaix v. Commission, Case 25/77, [1978] ECR 1081 359
De Vieeschauwer v. Commission, Case 144/73, [1974] ECR 957 455
Deboeck v. Commission, Case 90/74, [1975] ECR 1123 454-455
DEFI v. Commission, Case 282/85, [1986] ECR 2469 397
Defrenne v. Sabena, Case 43/75, [1976] ECR 455; [1976] 2 CMLR 98 ..... 91, 105, 206, 209, 212, 325 199,201,205,313
Defrenne v. Sabena, Case 149/77, [1978] ECR 1365; [1978] 3 CMLR 312 ..... 152, 154
Degreef v. Commission, Case 80/63, [1964] ECR 391 482
Demirel, Case 12/86, [1987] ECR 3719 ..... 155, 174, 237, 283
Demo-Studio Schmidt v. Commission, Case 210/81, [1983] ECR 3045; [1984] 1 CMLR 69 393
Demouche, Case 152/83, [1987] ECR 3833 280
Denkavit v. Commission, Case 14/78, [1978] ECR 2497; [1979] 2 CMLR 135 ..... 333, 497
Deshormes v. Commission, Case 17/78, [1979] ECR 189 357
Deuka v. EVGF, Case 78/74, [1975] ECR 421; [1975] 2 CMLR 28 ..... 158, 461
Deutsche Milchkontor v. Germany, Cases 205-15/82, [1983] ECR 2633; [1984] 3 CMLR 586 238
Deutsche Shell, Case C-188/91, 21 January 1993 ..... 190, 284
Deutz und Geldermann v. Council, Case 26/86, [1987] ECR 941 282
Devred v. Commission, Case 257/78, [1979] ECR 3767 163
DGV v. Commission and Council, Cases 241, 242, 245-50/78 (one of second Quellmehl and Gritz cases), [1979] ECR 3017 509
Dias, Case C-343/90, 16 July 1992 299
Dietz v. Commission, Case 126/76, [1977] ECR 2431; [1978] 2 CMLR 608 526
Dow Benelux v. Commission, Case 85/87, [1989] ECR 3137; [1991] 4 CMLR 410 152
Dow Chemical Iberica v. Commission, Cases 97-99/87, [1989] ECR 3165; [1991] 4 CMLR 410 152
Dumortier v. Council, Cases 64, 113/76, 167, 239/78, 27, 28, 45/79 (one of second Quellmehl and Gritz cases), [1979] ECR 3091 ..... 496, 510
Dzodzi, Cases C-297/88, 197/89, [1990] ECR 1-3763 285
ECSC v. Ferriere SanfAnna, Case 168/82, [1983] ECR 1681 162
Einfuhr- und Vorratsstelle v. Koster, Case 25/70, [1970] ECR 1161; [1972] CMLR 255 ..... 125, 127, 146
Elz v. Commission, Case 56/75, [1976] ECR 1097 467
Emerald Meats v. Commission, Cases C-106, 317/90, 129/91, 20 January 1993 387
EMI, Case 51/75, [1976] ECR 811; [1976] 2 CMLR 235 310
Emmott, Case C-208/90, [1991] ECR 1-4269 242
Enka, Case 38/77, [1977] ECR 2203; [1978] 2 CMLR 212 ..... 219, 222
ENU v. Commission, Case C-107/91, 16 February 1993 ..... 426, 428
Eridania v. Commission, Cases 10, 18/68, [1969] ECR 459 ..... 379, 398, 419-420, 455

Eridania, Case 230/78, [1979] ECR 2749 215
ERT, Case C-260/89, [1991] ECR 1-2925 ..... 152, 154-155
Essevi, Cases 142-3/80, [1981] ECR 1413 327
European Parliament v. Council, Case 13/83 (Transport case), [1985] ECR 1513; [1986] 1 CMLR 138 412-414
European Parliament v. Council, Case 302/87 (Comitology case), [1988] ECR 5615 ..... 91, 375, 409, 412, 416-417
European Parliament v. Council, Case 377/87 (Draft Budget case), [1988] ECR 4017 ..... 52, 416-418
European Parliament v. Council, Case C-70/88 (Chemobyl case), [1990] ECR 1-2041 ..... 91, 375, 413
European Parliament v. Council, Case C-65/90, 16 July 1992 ..... 35, 140
European Parliament v. Council, Case C-295/90, 7 July 1992 ..... 121, 467
European Parliament v. Council, Cases C-181, 248/91, 30 June 1993 ..... 52, 371
EVGF v. Mackprang, Case 2/75, [1975] ECR 607 158
Exportation des Sucres v. Commission, Case 88/76, [1977] ECR 709 ..... 157-158, 386
Extramet Industrie v. Council, Case C-358/89, [1991] ECR 1-2501 ..... 381, 396
Fabrique de Per de Charleroi v. Commission, Cases 351, 360/85, [1987] ECR 3639 451-452
Federation Europeenne de la Sante Animate v. Council, Case 160/88R, [1988] ECR 4121 ..... 377, 379, 387
Federation nationale du commerce exterieur v. France, Case C-354/90, [1991] ECR 1-5505 365
Federmineraria v. Commission, Case C-6/92, 7 December 1993 384
FEDIOL v. Commission, Case 191/82, [1983] ECR 2913; [1984] 3 CMLR 244 396
Finsider v. Commission, Cases C-363, 364/88, [1992] ECR 1-359 500-502
Foglia v. Novello, Case 104/79, [1980] ECR 745; [1981] 1 CMLR 45 ..... 298, 301
Foglia v. Novello, Case 244/80, [1981] ECR 3045; [1982] 1 CMLR 585 ..... 298-299, 301
Foster v. British Gas, Case C-188/89, [1990] ECR 1-3313; [1990] 2 CMLR 833 ..... 227-229, 232
Foto-Frost, Case 314/85, [1987] ECR 4199 296
Fragd, Case 33/84, [1985] ECR 1605 ..... 256, 262
France v. Commission, Case C-202/88, [1991] ECR 1-1223; [1992] 5 CMLR 552 14
France v. Commission, Case C-366/88, [1990] ECR 1-3571 359
France v. Commission, Case C-303/90, [1991] ECR 1-5315 358
France v. Commission, Case C-325/91, 16 June 1993 358
France v. European Parliament, Cases 358/85, 51/86, [1988] ECR 4821 ..... 4, 359
France v. High Authority, Case 1/54, [1954] ECR 1 452
France v. United Kingdom, Case 141/78, [1979] ECR 2923; [1980] 1 CMLR 6 337
France, Italy and the United Kingdom v. Commission, Cases 188-90/80, [1982] ECR 2545; [1982] 3 CMLR 144 14
Francovich v. Italy, Cases C-6, 9/90, [1991] ECR 1-5357; [1993] 2 CMLR 66 ..... 209, 233-234, 262, 344
Fratelli Costanzo v. Comune di Milano, Case 103/88, [1989] ECR 1839; [1990] 3 CMLR 239 226
Frilli v. Belgium, Case 1/72, [1972] ECR 457; [1973] CMLR 386 162
GAARM v. Commission, Case 289/83, [1984] ECR 4295; [1986] 3 CMLR 15 ..... 334, 497
GB-INNO-BM, Case C-362/88, [1990] ECR 1-667 150

Geitling v. High Authority, Cases 36-8, 40/59, [1960] ECR 423 146
Geitling v. High Authority, Case 13/60, [1962] ECR 83; [1962] CMLR 113 106
GEMA v. Commission, Case 125/78, [1979] ECR 3173; [1980] 2 CMLR 177 ..... 394, 429
Germany v. Commission, Case 24/62 (Brennwein case), [1963] ECR 63; [1963] CMLR 347 138-139
Germany v. Commission, Cases 52, 55/65, [1966] ECR 159; [1967] CMLR 22 330
Germany v. Commission, Case 50/69R, [1969] ECR 449; [1971] CMLR 724 ..... 457, 460
Germany v. Commission, Cases 281, 283-5, 287/85, [1987] ECR 3203; [1988] 1 CMLR II 14
Germany v. High Authority, Case 3/59 (Railway Tariffs case), [1960] ECR 53 436
Gesellschaft fUr Getreidehandel v. EVGF, Case 55/72, [1973] ECR 15; [1973] CMLR 465 436
Gestetner Holdings v. Commission and Council, Case C-156/87, [1990] ECR 1-781 365
Gibraltar v. Council, Case C-298/89, 29 June 1993 ..... 377, 387
Giordano v. Commission, Case 11/72, [1973] ECR 417 487
Giuffrida v. Council, Case 105/75, [1976] ECR 1395 451
Gmurzynska-Bscher, Case C-231/89, [1990] ECR 1-4003 286
Grad, Case 9/70, [1970] ECR 825; [1971] CMLR 1 ..... 217, 236
Granaria, Case 116/76 (one of first Skimmed-Milk Powder cases), [1977] ECR 1247; [1979] 2 CMLR 83 ..... 162, 508
Grands Moulins de Paris v. Council and Commission, Case 50/86, [1987] ECR 4833 ..... 515, 523
Greece v. Commission, Case 192/83, [1985] ECR 2791 421
Greece v. Commission, Case 30/88, [1989] ECR 3711 ..... 190, 317
Greece v. Council, Case 204/86, [1988] ECR 5323 57
Greek Canners v. Commission, Case 250/81, [1982] ECR 3535; [1983] 2 CMLR 32 381
Grifoni v. Commission, Case C-308/87, [1990] ECR 1-1203 496
Grimaldi, Case C-322/88, [1989] ECR 4407 ..... 112, 230, 281
Group of the European Right v. European Parliament, Case 78/85, [1988] ECR 1753 358
Groupement des Industries Siderurgiques Luxembourgeoises, Cases 7, 9/54, [1956] ECR 175 ..... 332, 402, 405-406
Gutmann v. Commission, Cases 18, 35/65, [1966] ECR 103 450-451
Haaga, Case 32/74, [1974] ECR 1201; [1975] 1 CMLR 32 280
Haegeman v. Belgium, Case 181/73, [1974] ECR 449; [1975] 1 CMLR 515 ..... 172, 282-283
Haegeman v. Commission, Case 96/71, [1972] ECR 1005; [1973] CMLR 365 484,521-523
HAG GF, Case C-10/89, [1990] ECR 1-3711 87-88
Handelsvereniging Rotterdam, Cases 73, 74/63, [1964] ECR 1; [1964] CMLR 198 ..... 436, 439
Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, Case 44/79, [1979] ECR 3727; [1980] 3 CMLR 42 ..... 148, 152
Hauptzollamt Bielefeld v. Konig, Case 185/73, [1974] ECR 607 142
Hauptzollamt Bremerhaven v. Massey-Ferguson, Case 8/73, [1973] ECR 897 118-119
Hauts Fourneaux de Chasse v. High Authority, Case 2/57, [1958] ECR 199 452-453
Hauts Fourneaux et Acieries Beiges v. High Authority, Case 8/57, [1958] ECR 245 ..... 163, 449
Herpels v. Commission, Case 54/77, [1978] ECR 585 467

HNL v. Council and Commission, Cases 83, 94/76, 4, 15, 40/77, [1978] ECR 1209; [1978] 3 CMLR 566 ..... 234, 505, 509-510
Hoechst v. Commission, Cases 46/87, 227/88, [1989] ECR 2859; [1991] 4 CMLR 410 166
Hoffmann-La Roche v. Commission, Case 85/76, [1979] ECR 461; [1979] 3 CMLR 211 166
Hoffmann-La Roche v. Centrafarm, Case 107/76, [1977] ECR 957; [1977] 2 CMLR 334 ..... 287, 292, 295
Holtz & Willemsen v. Council, Case 134/73, [1974] ECR 1; [1975] 1 CMLR 913 ..... 406, 523
Hoogovens v. High Authority, Case 14/61, [1962] ECR 253; [1963] CMLR 73 466-468
Huber v Commission, Case 78/63, [1964] ECR 367; [1964] CMLR 576 363
Humblet v. Belgium, Case 6/60, [1960] ECR 559 14
Hurd v. Jones (Inspector of Taxes), Case 44/84, [1986] ECR 29; [1986] 2 CMLR 1; [1986] QB 892; [1986] 3 WLR 189 ..... 207, 280
IBC v. Commission, Case 46/75, [1976] ECR 65 523
IBM v. Commission, Case 60/81, [1981] ECR 2639; [1981] 3 CMLR 635 364
ICI v. Commission, Case 48/69, [1972] ECR 619; [1972] CMLR 557 141
International Chemical Corporation, Case 66/80, [1981] ECR 1191; [1983] 2 CMLR 593 440
International Fruit Company v. Commission, Cases 41-4/70, [1971] ECR 411; [1975] 2 CMLR 515 ..... 87, 386-388, 395
International Fruit Company, Cases 21-4/72, [1972] ECR 1219; [1975] 2 CMLR 1 ..... 191-192, 194-195, 237, 440, 449
Internationale Handelsgesellschaft, Case 11/70, [1970] ECR 1125; [1972] CMLR 255 ..... 147-148, 152, 160, 251-252, 321
Interquell v. Commission and Council, Cases 261, 262/78 (one of second Quellmehl and Gritz cases), [1979] ECR 3045 509
IRCA, Case 7/76, [1976] ECR 1213 ..... 149, 157
Ireks-Arkady v. Commission and Council, Case 238/78 (one of second Quellmehl and Gritz cases), [1979] ECR 2955 509
Irish Cement v. Commission, Cases 166, 220/86, [1988] ECR 6473; [1989] 2 CMLR 57 ..... 411, 413
Irish Creamery Milk Suppliers Association v. Ireland, Cases 36, 71/80, [1981] ECR 735; [1981] 2 CMLR 455 305
ISA v. High Authority, Case 4/54, [1955] ECR 91 ..... 133, 466
ISO v. Council, Case 118/77 (Japanese Ball-Bearing cases), [1979] ECR 1277; [1979] 2 CMLR 257 395
Italy v. Commission, Case 13/63, [1963] ECR 165; [1963] CMLR 289 459
Italy v. Commission, Case 32/65, [1966] ECR 389; [1969] CMLR 39 ..... 431, 438
Italy v. Commission, Case 151/88, [1989] ECR 1255 355
Italy v. Commission, Case C-47/91, 30 June 1992 365
Italy v. High Authority, Case 2/54, [1954] ECR 37 ..... 446, 466
Italy v. High Authority, Case 20/59, [1960] ECR 325 466
Jenkins v. Kingsgate, Case 96/80, [1981] ECR 911; [1981] 2 CMLR 24 208
Johnston v. Chief Constable of the RUC, Case 222/84, [1986] ECR 1651; [1986] 3 CMLR 240 ..... 152, 226-227
Kaefer and Procacci, Cases C-100, 101/89, [1990] ECR 1-4647 290
Kalfelis v. Schroder, Case 189/87, [1988] ECR 5565 484

Kalsbeek v. Sociale Verzekeringsbank, Case 100/63, [1964] ECR 565; [1964] CMLR 548 156
Kampffmeyer v. Commission, Cases 5, 7, 13-24/66, [1967] ECR 245 ..... 487-488, 494, 496, 498, 517, 519, 521-522, 524
Kergall v. Common Assembly, Case 1/55, [1955] ECR 151 ..... 458, 480
Klockner-Werke v. Commission, Case 119/81, [1982] ECR 2627; [1983] 3 CMLR 341 445
Kloppenburg, Case 70/83, [1984] ECR 1075; [1985] 1 CMLR 205 ..... 221, 253
Kohler v. Court of Auditors, Cases 316/82, 40/83, [1984] ECR 641 369
Kolpinghuis Nijmegen, Case 80/86, [1987] ECR 3969 ..... 224, 231
Koschniske (Wordsdorfer), Case 9/79, [1979] ECR 2717; [1980] 1 CMLR 87 304
Koyo Seiko v. Council and Commission, Case 120/77 (Japanese Ball-Bearing cases), [1979] ECR 1337; [1979] 2 CMLR 257 395
Kramer, Cases 3, 4, 6/76, [1976] ECR 1279; [1976] 2 CMLR 440 ..... 180-181, 185
Krohn v. Commission, Case 175/84, [1986] ECR 753; [1987] 1 CMLR 745 ..... 504, 525
Knipp v. Commission, Cases 275/80, 24/81, [1981] ECR 2489 368
KSH v. Council and Commission, Case 101/76, [1977] ECR 797; [1980] 2 CMLR 669 384
KSH v. Council and Commission, Case 143/77 (one of second Isoglucose cases), [1979] ECR 3583 510
Kupferberg, Case 104/81, [1982] ECR 3641; [1983] 1 CMLR 1 ..... 99, 236-237
Kuster v. European Parliament, Case 79/74, [1975] ECR 725 359
Kziber, Case C-18/90, [1991] ECR 1-199 237
L'Etoile Commerciale v. Commission, Cases 89, 91/86, [1987] ECR 3005 399
Lassalle v. European Parliament, Case 15/63, [1964] ECR 31; [1964] CMLR 259 359
Legros v. Reunion, Case C-163/90, 16 July 1992 299
Lemmerz-Werke v. High Authority, Cases 53, 54/63, [1963] ECR 239; [1964] CMLR 384 367-368
Lemmerz-Werke v. High Authority, Case 111/63, [1965] ECR 677; [1968] CMLR 280 469
Leroy v. High Authority, Case 35/62, 16/63, [1963] ECR 197; [1964] CMLR 562 458
Levy, Case C-158/91, 2 August 1993 ..... 193, 243, 284
Lord Bethell v. Commission, Case 246/81, [1982] ECR 2277; [1982] 3 CMLR 300 427-428
Lord Bruce v. Aspden, Case 208/80, [1981] ECR 2205 30
Luhrs, Case 78/77, [1978] ECR 169; [1979] 1 CMLR 657 158
Lutticke v. Commission, Case 48/65, [1966] ECR 19; [1966] CMLR 378 ..... 328, 332, 407, 409, 429
Lutticke v. Commission, Case 4/69, [1971] ECR 325 ..... 333, 394, 504
Lux v. Court of Auditors, Case 69/83, [1984] ECR 2447 450
Luxembourg v. European Parliament, Case 230/81, [1983] ECR 255; [1983] 2 CMLR 726 ..... 4, 106, 371-372
Luxembourg v. European Parliament, Case 108/83, [1984] ECR 1945; [1986] 2 CMLR 507 4
Mackprang v. Commission, Case 15/71, [1971] ECR 797; [1972] CMLR 52 ..... 405, 427-428
Maiseries de Beauce v. ONIC, Case 109/79, [1980] ECR 2883 ..... 256, 262, 440, 465
Maizena v. Council, Case 139/79, [1980] ECR 3393 ..... 143, 447
Mannesmann v. High Authority, Cases 4-13/59, [1960] ECR 113 482-483
Mannesmann Rohrenwerke v. Council, Case 333/85, [1987] ECR 1381 399

Marcato v. Commission, Case 37/72, [1973] ECR 361 ..... 455, 456
Marcopoulos v. European Court of Justice, Cases T-32, 39/89, [1990] ECR 11-281; [1990] 3 CMLR 309 385
Marleasing, Case C-106/89, [1990] ECR 1-4135; [1992] I CMLR 305 231-232
Marshall v. Southampton & South West Hampshire Area Health Authority (Teaching), Case 152/84, [1986] ECR 723; [1986] I CMLR 688; [1986] 2 WLR 780; [1986] 2 All ER 584 ..... 209, 224-226, 230-231, 236-237, 244
Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (No 2), Case C-271/91, 2 August 1993, [1993] WLR 1054 (ECJ) 242
Matra v. Commission, Case C-225/91, 15 June 1993 398
Mattheus v. Doego, Case 93/78, [1978] ECR 2203; [1979] 1 CMLR 551 298
Mazzalai, Case 111/75, [1976] ECR 657; [1977] I CMLR 105 ..... 219, 280
Meijer v. Department of Trade, Case 118/78, [1979] ECR 1387; [1979] 2 CMLR 398 315
Meilicke, Case C-83/91, 16 July 1992 ..... 299, 301
Merkur v. Commission, Case 43/72, [1973] ECR 1055 ..... 401, 523
Meroni v. High Authority, Case 9/56, [1958] ECR 133 ..... 106, 128, 135, 143, 434-435
Meroni v. High Authority, Cases 21-6/61, [1962] ECR 73 420
Metro v. Commission, Case 26/76, [1977] ECR 1875; [1978] 2 CMLR 1 393
Metro v. Commission (No.....2), Case 75/84, [1986] ECR 3021; [1987] 393
1 CMLR 118 393
Meyer-Burckhardt v. Commission, Case 9/75, [1975] ECR 1171 ..... 320, 333
Michel v. European Parliament, Case 195/80, [1981] ECR 2861 138
Michelin v. Commission, Case 322/81, [1983] ECR 3461; [1985] I CMLR 282 166
Mij PPW International, Case 61/72, [1973] ECR 301 77
Milac, Case 131/77, [1978] ECR 1041 ..... 310, 456
Milch-, Fett- und Eierkontor, Case 29/68, [1969] ECR 165; [1969] CMLR 390 312
Minister for Fisheries v. Schoenenberg, Case 88/77, [1978] ECR 473; [1978] 2 CMLR 519 314
Mirossevich v. High Authority, Case 10/55, [1956] ECR 333 ..... 451, 458
Moksel v. BALM, Case 55/87, [1988] ECR 3845 82
Moksel v. Commission, Case 45/81, [1982] ECR 1129 ..... 387, 389, 395
Mollet v. Commission, Case 75/77, [1978] ECR 897 165
Moulijn v. Commission, Case 6/74, [1974] ECR 1287 81
Moulins de Pont-^-Mousson, Cases 124/76, 20/77 (one of first Quellmehl and Gritz cases), [1977] ECR 1795; [1979] 2 CMLR 445 465
Mulder, Case 120/86 (first Mulder case), [1988] ECR 2321 513
Mulder v. Council and Commission, Cases C-104/89, 37/90 (second Mulder case), 19 May 1992 ..... 495-496, 513-514
Municipality of Differdange v. Commission, Case 222/83, [1984] ECR 2889; [1985] 3 CMLR 638 ..... 372, 378
Musique Diffusion Fran^aise v. Commission, Cases 100-3/80, [1983] ECR 1825; [1983] 3 CMLR 221 ..... 152, 156
Nachi Fujikoshi v. Council, Case 121/77 (Japanese Ball-Bearing cases), [1979] ECR 1363; [1979] 2 CMLR 257 395
Nashua Corporation v. Commission and Council, Cases C-133, 150/87, [1990] ECR 1-719 ..... 365, 396
National Carbonising v. Commission, Cases 109, 114/75, [1977] ECR 381 368
National Panasonic v. Commission, Case 136/79, [1980] ECR 2033; [1980] 3 CMLR 169; [1981] 2 All ER 1 152
NBV and NVB v. Commission, Case T-138/89, 17 September 1992 367

Nederiandse Spoorwegen, Case 36/73, [1973] ECR 1299; [1974] 2 CMLR 148 ..... 191, 288
Netherlands v. Commission, Case 59/70, [1971] ECR 639 ..... 328, 423-426
Netherlands v. Commission, Case 13/72, [1973] ECR 27; [1974] 1 CMLR 161 138
Netherlands v. High Authority, Case 6/54, [1955] ECR 103 446-447
Netherlands v. High Authority, Case 25/59, [1960] ECR 355 ..... 327, 466
Nippon Seiko v. Council and Commission, Case 119/77 (Japanese Ball-Bearing cases), [1979] ECR 1303; [1979] 2 CMLR 257 395
Nold v. Commission, Case 4/73, [1974] ECR 491; [1974] 2 CMLR 338 ..... 148, 152
Nold v. High Authority, Case 18/57, [1957] ECR 121 368
Noordwijks Cement Accoord, Cases 8-11/66, [1967] ECR 75; [1967] CMLR 77 ..... 115, 356-357, 363, 368-369, 377-378
Nordgetreide v. Commission, Case 42/71, [1972] ECR 105; [1973] CMLR 177 ..... 405, 407, 409, 427, 429-430, 502
Nordsee v. Reederei Mond, Case 102/81, [1982] ECR 1095 289
NTN v. Council, Case 113/77 (Japanese Ball-Bearing cases), [1979] ECR 1185; [1979] 2 CMLR 257 ..... 382, 395
Nuova Ceam v. Commission, Case 205/87, [1987] ECR 4427 396
Nuovo Campsider v. Commission, Case 25/85, [1986] ECR 1531 422
Olmtihie Hamburg, Cases 119, 120/76 (one of first Skimmed-Milk Powder cases), [1977] ECR 1269; [1979] 2 CMLR 83 ..... 162, 508
Opinion 1/75, Local Cost Standard, [1975] ECR 1355 ..... 109, 180
Opinion 1/76, Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels, [1977] ECR 741 ..... 181-182, 186
Opinion 1/78, International Agreement on Natural Rubber, [1979] ECR 2871; [1979] 3 CMLR 639 ..... 109, 176, 184
Opinion 1/91, First EEA Case, [1991] ECR 6079 ..... 6, 99, 205, 317
Opinion 2/91, ILO Convention 170 Case, 19 March 1993, [1993] 3 CMLR 800 184
Orkern v. Commission, Case 374/87, [1989] ECR 3283; [1991] 4 CMLR 502 166
Osliziok v. Commission, Case 34/77, [1978] ECR 1099 166
Papiers Peints de Belgique v. Commission, Case 73/74, [1975] ECR 1491; [1976] I CMLR 589 137
Parti Ecologiste 'Les Verts' v. European Parliament, Case 294/83, [1986] ECR 1339; [1987] 2 CMLR 343 ..... 90-91, 99, 105, 359, 371, 392
Parti Ecologiste 'Les Verts' v. European Parliament, Case 190/84, [1988] ECR 1017 358
Pastatter, Case C-217/89, [1990] ECR 1-4585 513
Pecastaing v. Belgium, Case 98/79, [1980] ECR 691; [1980] 3 CMLR 685 154
Pedersen (Frimodt) v. Commission, Case 301/86, [1987] ECR 3123 396
Pellegrini v. Commission, Case 23/76, [1976] ECR 1807; [1977] 2 CMLR 77 481
Pierik, Case 117/77, [1978] ECR 825; [1978] 3 CMLR 343 301
Pigs Marketing Board v. Redmond, Case 83/78, [1978] ECR 2347; [1979] I CMLR 177 245
Pinna, Case 41/84, [1986] ECR 1 93
Piraiki-Patraiki v. Commission, Case 11/82, [1985] ECR 207; [1985] 2 CMLR 46 ..... 384, 390-391, 402
Plaumann v. Commission, Case 25/62, [1963] ECR 95; [1964] CMLR 29 ..... 377-378, 380-383, 488-489, 502, 504
Politi v. Italy, Case 43/71, [1971] ECR 1039; [1973] CMLR 60 286-287
Polydor v. Harlequin Record Shops, Case 270/80, [1982] ECR 329; [1982] I CMLR 677; [1982] FSR 358 ..... 99, 236-237
Porta v. Commission, Case 109/81, [1982] ECR 2469 481

Prais v. Council, Case 130/75, [1976] ECR 1589; [1976] 2 CMLR 708 162
Pretore di Cento v. A Person or Persons Unknown, Case 110/76, [1977] ECR 851; [1977] 2 CMLR 515 297
Pretore di Genova v. Banchero, Case C-157/92, 19 March 1993 ..... 299, 307
Pretore di Sale) v. X (sub nor. Criminal proceedings against a Person or Persons Unknown), Case 14/86, [1987] ECR 2545 ..... 223, 297
Procureur General v. Arbelaiz-Emazabel, Case 181/80, [1981] ECR 2961 192
Providence Agricole v. ONIC, Case 4/79, [1980] ECR 2823 ..... 440, 465
R. v. Bouchereau, Case 30/77, [1977] ECR 1999; [1977] 1 CMLR 269 ..... 85, 319
R. v. Kirk, Case 63/83, [1984] ECR 2689; [1984] 3 CMLR 522 152
R. v. National Insurance Commissioner, ex parte Warry, Case 41/77, [1977] ECR 2085; [1977] 2 CMLR 783 295
R. v. Secretary of State for Home Affairs, ex parte Santillo, Case 131/79, [1980] ECR 1585; [1980] 2 CMLR 308; [1981] 2 All ER 897; [1981] 2 WLR 362 215
R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No.....2), Case C-213/89, [1990] ECR 1-2433; [1990] 3 WLR 818; [1990] 3 CMLR 1 240
R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No.....3), Case C-221/89, [1991] ECR 1-3905; [1991] 3 CMLR 589 240
Racke, Case 136/77, [1978] ECR 1245 461
Racke, Case 98/78, [1979] ECR 69; [1979] 1 CMLR 552 157
Ratti, Case 148/78, [1979] ECR 1629; [1980] 1 CMLR 96 ..... 214, 218-220, 224, 244
Rail v. BALM, Cases 133-6/85, [1987] ECR 2289 437
Razzouk and Beydoun v. Commission, Cases 75, 117/82, [1984] ECR 1509 163
Rewe-Handelsgesellschaft Nord v. Hauptzollamt Kiel, Case 158/80, [1981] ECR 1805; [1982] CMLR 440 ..... 134, 238
Rewe-Zentrale, Case 37/70, [1971] ECR 23; [1971] CMLR 238 ..... 140, 156, 460-461
Rey Soda v. Cassa Conguaglio Zucchero, Case 23/75, [1975] ECR 1279; [1976] 1 CMLR 185 ..... 127, 130-131
Rheinmuhlen, Case 146/73, [1974] ECR 139; [1974] 1 CMLR 523 ..... 290, 307-308
Rheinmuhlen, Case 166/73, [1974] ECR 33; [1974] 1 CMLR 523 ..... 291, 307-308
Richez-Parise v. Commission, Cases 19, 20, 25, 30/69, [1970] ECR 325 499-500
Rienks, Case 5/83, [1983] ECR 4233; [1985] 1 CMLR 144 226
Rijksdienst voor Werknemerspensioenen v. Vlaeminck, Case 132/81, [1982] ECR 2953; [1983] 3 CMLR 557 301
Roquette v. Commission, Case 26/74, [1976] ECR 677 ..... 483, 494, 525
Roquette v. Commission, Case 20/88, [1989] ECR 1553 487
Roquette v. Council, Case 138/79, [1980] ECR 3333 ..... 34, 143, 383, 387-388, 447
Roquette v. Council, Case 110/81, [1982] ECR 3159 468
Roquette v. France, Case 34/74, [1974] ECR 1217 525
Roquette v. French Customs, Case 145/79, [1980] ECR 2917 ..... 256, 262, 440, 465, 525
Royal Scholten-Honig, Cases 103, 145/77 (one of first Isoglucose cases), [1978] ECR 2037; [1979] 1 CMLR 675 511
Royer, Case 48/75, [1976] ECR 497; [1976] 2 CMLR 619 ..... 85, 260
Ruckdeschel, Cases 117/76, 16/77 (one of first Quellmehl and Gritz cases), [1977] ECR 1753; [1979] 2 CMLR 445 ..... 465, 527
Ruling 1/78, Article 103, Euratom, [1978] ECR 2151 188
Rutili, Case 36/75, [1975] ECR 1219; [1976] 1 CMLR 140 ..... 152, 154, 260
Sabbatini v. European Parliament, Case 20/71, [1972] ECR 345; [1972] CMLR 945 439
SACE, Case 33/70, [1970] ECR 1213; [1971] CMLR 123 217

Salerno v. Commission and Council, Cases 87, 130/77, 22/83, 9, 10/84, [1985] ECR 2523 387
Salonia, Case 126/80, [1981] ECR 1563; [1982] CMLR 64 300
Salumi, Cases 212-17/80, [1981] ECR 2735 157
Sayag v. Leduc, Case 5/68, [1968] ECR 395; [1969] CMLR 12 ..... 14, 492
Sayag v. Leduc, Case 9/69, [1969] ECR 329 488
Schluter, Case 9/73, [1973] ECR 1135 ..... 191, 207, 237, 440, 449
Schroeder v. Germany, Case 40/72, [1973] ECR 125; [1973] CMLR 824 453
Schwarze, Case 16/65, [1965] ECR 877; [1966] CMLR 172 138-139
Serio v. Commission, Case 115/73, [1974] ECR 341 455
Sermes v. Commission, Case 279/86, [1987] ECR 3109 396
Sevince, Case C-192/89, [1990] ECR 1-3461 ..... 90, 189, 237-238, 281, 318
SGEEM v. European Investment Bank, Case C-370/89, 2 December 1992 490-491
Sideradria v. Commission, Case 41/85, [1986] ECR 3917 436
Simmenthal, Case 70/77, [1978] ECR 1453; [1978] 3 CMLR 670 286
Simmenthal, Case 106/77, [1978] ECR 629; [1978] 3 CMLR 263 ..... 244, 308
Simmenthal v. Commission, Case 92/78, [1979] ECR 777; [1980] 1 CMLR 25 ..... 435, 438
Simon v. Court of Justice, Case 15/60, [1961] ECR 115 472
Singer and Geigy, Cases 290, 291/81, [1983] ECR 847 282
SNUPAT v. High Authority, Cases 32, 33/58, [1959] ECR 127 ..... 129, 373-374, 439
SNUPAT v. High Authority, Cases 42, 49/59, [1961] ECR 53; [1963] CMLR 60 ..... 358, 472
Societe d'Initiatives et de Cooperation Agricoles v. Commission, Case 114/83, [1984] ECR 2589; [1985] 2 CMLR 767 ..... 334, 497
Societe des Produits de Mais v. French Customs, Case 112/83, [1985] ECR 719; [1988] 1 CMLR 459 264
Societe des Usines a Tubes de la Sarre v. High Authority, Cases 1, 14/57, [1957] ECR 105 367-368
Sofrimport v. Commission, Case C-152/88, [1990] ECR 1-2477 ..... 387, 389, 391, 506
Sonito v. Commission, Case C-87/89, [1990] ECR 1-1981 ..... 322, 411
Sotgiu v. Deutsche Bundespost, Case 152/73, [1974] ECR 153 161
Spagi, Case C-189/89, [1990] ECR 1-4539 513
SPI, Cases 267-9/81, [1983] ECR 801; [1984] 1 CMLR 354 ..... 90-91, 191, 237, 282, 318
Spijker v. Commission, Case 231/82, [1983] ECR 2559; [1984] 2 CMLR 284 ..... 384-385, 392
SPUC v. Grogan, Case C-159/90, [1991] ECR 1-4685; [1991] 3 CMLR 849 ..... 150-152, 155
Stahlwerke Peine-Salzgitter v. Commission, Case T-120/89, [1991] ECR 11-279 ..... 422, 495, 501-503, 513
Stahlwerke Peine-Salzgitter v. Commission, Case C-220/91, 18 May 1993 ..... 495, 501-503, 513
Star Fruit v. Commission, Case 247/87, [1989] ECR 291 ..... 332, 428-429
Stauder v. City of Ulm, Case 29/69, [1969] ECR 419; [1970] CMLR 112 ..... 81, 146, 148
Steinike und Weinlig v. Germany, Case 78/76, [1977] ECR 595; [1977] 2 CMLR 688 ..... 214, 330
Stoeckl, Case C-345/89, [1991] ECR 1-4047 193
Stork v. High Authority, Case 1/58, [1959] ECR 17 146
Telemarsicabruzzo v. Circostel, Cases C-320-2/90, 26 January 1993 ..... 299, 307
Timex v. Council and Commission, Case 264/82, [1985] ECR 849; [1985] 3 CMLR 550 396

Tither v. Commission, Case 175/80, [1981] ECR 2345 77
Toepfer v. Commission, Cases 106-7/63, [1965] ECR 405; [1966] CMLR III 390, 400, 460, 519
Topfer v. Commission, Case 112/77, [1978] ECR 1019 158
Toyo v. Council, Case 240/84, [1987] ECR 1809 396
Transocean Marine Paint v. Commission, Case 17/74, [1974] ECR 1063; [1974] 2 CMLR 459 ..... 64, 165, 445-446, 464
Tunnel Refineries v. Council, Case 114/81, [1982] ECR 3189 468
TWD, Case C-188/92, 9 March 1994 437-438
UCDV v. Commission, Case C-244/88, [1989] ECR 3811 ..... 387, 389
UNECTEF v. Heylens, Case 222/86, [1987] ECR 4097 240
UNICME v. Council, Case 123/77, [1978] ECR 845 386
Unifrex v. Commission and Council, Case 281/82, [1984] ECR 1969 525-526
Unil-it, Case 30/75, [1975] ECR 1419; [1976] I CMLR 115 236
Union des Minotiers de la Champagne v. France, Case 11/74, [1974] ECR 877; [1975] I CMLR 75 163
Union Deutsche Lebensmittelwerke v. Commission, Case 97/85, 21 May 1987 (not yet reported) 392
Union Malt, Cases 44-51/77, [1978] ECR 57; [1978] 3 CMLR 703 158
Union Nationale des Cooperatives Agricoles de Cereales, Cases 95-8/74, 15, 100/75, [1975] ECR 1615 158
United Kingdom v. Commission, Case 114/86, [1988] ECR 5289 361
United Kingdom v. Council, Case 68/86, [1988] ECR 855 447
United Kingdom v. Council, Case 131/86, [1988] ECR 905 ..... 139, 375
Universitat Hamburg, Case 216/82, [1983] ECR 2771 436
Usinor v. Commission, Cases 81, 119/85, [1986] ECR 1777 497
Vaassen, Case 61/65, [1966] ECR 261; [1966] CMLR 508 288
Valsabbia v. Commission, Case 154/78, [1980] ECR 907; [1981] 1 CMLR 613 152
Van den Broeck v. Commission, Case 37/74, [1975] ECR 235 163
Van der Kooy v. Commission, Cases 67, 68, 70/85, [1988] ECR 219; [1989] 2 CMLR 804 397
Van Duyn v. Home Office, Case 41/74, [1974] ECR 1337; [1975] I CMLR 1 ..... 211, 217-220, 223, 236, 260
Van Gend en Loos, Case 26/62, [1963] ECR 1; [1963] CMLR 105 ..... 59, 99, 203, 205, 212, 248, 315
Vaneetveld v. Le Foyer, Case C-316/93, 3 March 1994 235
Variola, Case 34/73, [1973] ECR 981 215
Verbond van Nederlandse Ondememingen, Case 51/76, [1977] ECR 113; [1977] I CMLR 413 219
Vinal v. Orbat, Case 46/80, [1981] ECR 77; [1981] 3 CMLR 524. 298
Vioeberghs v. High Authority, Cases 9, 12/60, [1961] ECR 197; [1963] CMLR 44 ..... 333, 487, 497, 501-504, 515
Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, Case 14/83, [1984] ECR 1891; [1986] 2 CMLR 430 ..... 209, 230-231, 239
Von Deetzen, Case 170/86, [1988] ECR 2355 513
Von Deetzen, Case C-44/89, [1991] ECR 1-5119 513
Von Lachmuller v. Commission, Cases 43, 45, 48/59, [1960] ECR 463 481
Vreugdenhil v. Commission, Case C-282/90, [1992] ECR 1-1937 ..... 516, 524
Vreugdenhil v. Minister van Landbouw en Visserij, Case 22/88, [1989] ECR 2049 ..... 516, 526

Wachauf, Case 5/88, [1989] ECR 2609; [1991] 1 CMLR 328 154
Wagner v. Commission, Case 162/78, [1979] ECR 3467 387
Walrave and Koch v. Union Cycliste Internationale, Case 36/74, [1974] ECR 1405; [1975] 1 CMLR 320 310-311
Watson and Belmann, Case 118/75, [1976] ECR 1185; [1976] 2 CMLR 552 ..... 223, 260
Weddel & Co. BV v. Commission, Case C-54/90, [1992] ECR 1-871 ..... 14, 386
Weighardt v. Euratom Commission, Case 11/64, [1965] ECR 285; [1966] CMLR 1 364
Werhahn v. Council and Commission, Cases 63-9/72, [1973] ECR 1229 487
Westzucker, Case 57/72, [1973] ECR 321 ..... 456, 461
Westzucker, Case 1/73, [1973] ECR 723 155-158
Willame v. Commission, Case 110/63, [1965] ECR 649; [1966] CMLR 231 ..... 482, 492
Wohrmann v. Commission, Cases 31, 33/62, [1962] ECR 501; [1963] CMLR 152 433
Wollast v. EEC, Case 18/63, [1964] ECR 85 482
Worms v. High Authority, Case 18/60, [1962] ECR 195; [1963] CMLR 1 493-494
Wybot v. Faure, Case 149/85, [1986] ECR 2391; [1987] 1 CMLR 819 30
Zuckerfabrik Bedburg v. EEC, Case 281/84, [1987] ECR 49 526
Zuckerfabrik Schoppenstedt v. Council, Case 5/71, [1971] ECR 975 ..... 235, 488, 503-504
Zuckerfabrik SUderdithmarschen, Cases C-143/88, 92/89, [1991] ECR 1-415 241
Zuckerfabrik Watenstedt v. Council, Case 6/68, [1968] ECR 409; (1969] CMLR 26 384
Zunis Holding, Case T-83/92, 28 October 1993 411
Zwartveld, Case C-2/88, [1990] ECR 1-4405; [1990] 3 CMLR 457 68

АНГЛИЙСКИЕ, ШОТЛАНДСКИЕ И ИРЛАНДСКИЕ СУДЕБНЫЕ ДЕЛА

Ahmad v. ILEA, [1977] 3 WLR 396; [1978] I All ER 574 (CA) 164
Allgemeine Gold- und Silberscheideanstalt v. Commissioners of Customs and Excise, [1978] 2 CMLR 292; affd [1980] QB 390; [1980] 2 WLR 555; [1980] 2 All ER 138(CA) 154
Bulk Oil v. Sun International, [1984] I WLR 147; [1984] I All ER 386 (CA) 290
Bulmer v. Bollinger, [1974] Ch 401; [1974] 3 WLR 202; [1974] 2 All ER 1226 (CA) 293, 301, 302-303, 305, 309
Campus Oil v. Minister for Industry and Energy, [1984] I CMLR 479 (Irish Supreme Court) 308
Church of Scientology of California v. Customs and Excise Commissioners, [1981] I All ER 1035 (CA) 305
Customs and Excise Commissioners v. Samex, [1983] I All ER 1042; [1983] 3 CMLR 194 305
Doughty v. Rolls-Royce, [1992] ICR 538; [1992] IRLR 126; The Times, 14 January 1992 (CA) 227-228
Duke v. GEC Reliance (formerly Reliance Systems), [1988] AC 618; [1988] 2 WLR 359; [1988] I All ER 626; [1988] I CMLR 719 ..... 232, 274
Finnegan v. Clowney Youth Training Programme, [1990] 2 AC 407; [1990] 2 WLR 1035; [1990] 2 All ER 546; [1990] 2 CMLR 859 232
Foster v. British Gas, [1991] 2 AC 306; [1991] 2 WLR 1075; [1991] 2 All ER 705 228
Garland v. British Rail Engineering Ltd., [1983] 2 AC 751; [1982] 2 WLR 918; [1982] 2 All ER 402 (HL) 230, 274

Hagen v. Moretti, [1980] 3 CMLR 253 (CA) 293
Henn and Darby v. DPP, see R. v. Henn and Darby
Kaur (Surgit) v. Lord Advocate, [1980] 3 CMLR 79 (Court of Session) 154
Litster v. Forth Dry Dock & Engineering Co., [1990] I AC 546; [1989] 2 WLR 634; [1989] I All ER 1134; [1989] 2 CMLR 194 232
Macarthys Ltd. v. Smith, [1979] 3 All ER 325; [1981] I All ER 111 274
MeWhirter v. Attorney-General, [1972] CMLR 882 266
Magnavision, see SA Magnavision NV
National Smokeless Fuels Ltd. v. IRC, [1986] 3 CMLR 227 274
Ostreicher v. Secretary of State for the Environment, [1978] I WLR 810; [1978] 3 All ER 82 (CA) 164
Pickstone v. Freemans, [1987] 3 WLR 811; [1987] 3 All ER 756; [1987] 2 CMLR 572 (CA) 293
Polydor v. Harlequin Record Shops, [1980] 2 CMLR 413 (CA) 302
R. v. Brixton Prison Governor, ex parte Soblen, [1963] 2 QB 243 453
R. v. Commissioners of Customs and Excise, ex parte Cooke and Stevenson, [1970] I All ER 1068 455
R. v. Henn and Darby, [1978] I WLR 1031; [1978] 3 All ER 1190 (CA); [1980] 2 WLR 597; [1980] 2 All ER 166; [1980] 2 CMLR 229 (HL) 293, 305
R. v. HM Treasury, ex parte British Telecommunications, The Times, 2 December 1993 (CA) 241
R. v. HM Treasury, ex parte Smedley, [1985] I QB 657; [1985] 2 WLR 576; [1985] I All ER 589 (CA) 269
R. v. International Stock Exchange, ex parte Else, [1993] QB 534; [1993] 2 WLR 70; [1993] I All ER 420 (CA) 305
R. v. Manchester Crown Court, ex parte DPP, [1993] I WLR 693 31
R. v. Mariborough Street Stipendiary Magistrate, ex parte Bouchereau, [1977] I WLR 414; [1977] 3 All ER 365; [1977] I CMLR 269 78
R. v. Minister of Agriculture, ex parte Federation Europeenne de la Sante Animale, [1988] 3 CMLR 661 (Eng. High Ct.) 272
R. v. Plymouth Justices, ex parte Rogers, [1982] 3 CMLR 221; [1982] 3 WLR 1; [1982] 2 All ER 175 (Div. Ct.) 302, 305
R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Lord Rees-Mogg, [1994] 2 WLR 115; [1993] 3 CMLR 101 (Div Ct.) 7
R. v. Secretary of State for Social Services, ex parte Bomore Medical Supplies, [1986] I CMLR 228 (CA) 303
Re a Holiday in Italy, [1975] I CMLR 184 295
R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame, [1990] 2 AC 85; [1989] 2 WLR 997; [1989] 2 All ER 692; [1989] 3 CMLR I (judgment of House of Lords before the reference) 274, 241
R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No 2), [1991] I AC 603; [1990] 3 WLR 856; [1991] I All ER 70; [1990] 3 CMLR 375 (judgment of House of Lords after the reference) 274
SA Magnavision NV v. General Optical Council (No 1), [1987] I CMLR 887 (Div. Ct.) 303
SA Magnavision NV v. General Optical Council (No 2), [1987] 2 CMLR 262 (Div. Ct.) 294, 303, 306
Shields v. E. Coomes (Holdings) Ltd., [1978] I WLR 1408; [1979] I All ER 456 (CA) 241
Webb v. EMO Air Cargo, [1993] I WLR 49; [1992] 4 All ER 929 (HL) 232

Часть I
Институты Сообщества

ВВЕДЕНИЕ

Хотя люди часто воспринимают "Сообщество" как единую структуру, с точки зрения права существуют три Сообщества: наибольшее значение имеет Европейское сообщество (ЕС), ранее известное как Европейское экономическое сообщество (ЕЭС); еще два — Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) и Сообщество по атомной энергии (Евратом). Деятельность ЕОУС и Евратома ограничена определенными секторами экономики, в то время как у ЕС она носит универсальный характер. В целом сфера функций ЕС покрывает все сектора экономики, не охваченные другими Сообществами.

Первым было создано ЕО УС. Договор ЕОУС подписан 18 апреля 1951 г. и вступил в силу 25 июля 1952 г. Участниками этого Договора были шесть государств-членов, основателей ЕОУС: Германия, Бельгия, Франция, Италия, Люксембург и Нидерланды. Соединенное Королевство было приглашено присоединиться к Договору, однако отказалось это сделать. Подписание Договора состоялось в Париже — в связи с этим Договор иногда называют Парижским Договором — и французский текст Договора считается единственным аутентичным текстом. Создавалось четыре основных органа: Совет (представляющий государства-члены), Комиссия (наднациональный исполнительный орган, первоначально назывался "Высший руководящий орган"), Ассамблея и Суд. За исключением Ассамблеи, обычно работавшей в Страсбурге, все другие органы Сообщества были размещены в Люксембурге.

Договор об учреждении Европейского сообщества, известный как Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии[1], подписаны в Риме 25 марта 1957 г. и вступили в силу 1 января 1958 г. Соединенное Королевство опять было приглашено принять участие, однако отказалось на стадии предварительных дискуссий. Таким образом, участниками Договоров были те же шесть государств, но на этот раз тексты договоров на официальных языках этих государств — немецком, французском, итальянском и голландском — одинаково считались аутентичными. Для каждого из новых Сообществ были созданы отдельные Комиссии и Советы, но Ассамблея и Суд оставались едиными для всех Сообществ[2]. Новые Советы и Комиссии работали в Брюсселе.

Три Договора содержат много общих черт, однако существуют и значительные различия. Одно из них — в том, что Договор об учреждении ЕОУС более

---

[1] Причиной того, что был подписан отдельный Договор по вопросам невоенного использования атомной энергии, были опасения, что Договор об учреждении ЕС может не быть ратифицирован парламентом Франции. Предполагалось, что в этом случае может иметь силу хотя бы Договор об учреждении ЕС по атомной энергии.

[2] Существование единой Ассамблеи и Суда для трех Сообществ было установлено в соответствии с отдельным Договором, Конвенцией о некоторых органах, общих для Европейских сообществ, которая вошла в силу одновременно с Договорами об учреждении ЕС и ЕС по атомной энергии.

конкретно закрепляет положения о политике Сообщества; с другой стороны, Договор об учреждении ЕС в основном фиксирует общие основные положения, относя формирование политики к компетенции органов Сообщества. Следствие этого — органы ЕС должны играть более созидательную роль. В свою очередь это различие выступает причиной еще одного несоответствия между Договорами об учреждении ЕОУС и ЕС: в соответствии с Договором об учреждении ЕОУС Комиссия обладает гораздо большими независимыми полномочиями (Совет соответственно — меньшими), чем Комиссия в соответствии с Договором об учреждении ЕС. Таким образом, в ЕС баланс полномочий смещен в пользу Совета.

С точки зрения права, Договоры об учреждении ЕС и ЕС по атомной энергии очень похожи — при этом многие положения, касающиеся средств правовой защиты, идентичны, в то время как положения Договора об учреждении ЕОУС существенно отличаются. Это может быть объяснено фактом, что Договоры об учреждении ЕС и ЕС по атомной энергии составлялись одновременно и их авторы, конечно, опирались на опыт реализации Договора об учреждении ЕОУС.

Конечно же, такого рода дублирование на трех уровнях неудобно и нелогично для двух самых важных органов Сообщества. 8 апреля 1965 г. в Брюсселе подписан Договор "о слиянии" (официально известный как Договор, учреждающий единый Совет и единую Комиссию европейских сообществ), который вступил в силу 1 июля 1967 г. Этот Договор объединил не три сообщества, а три комиссии в одну Комиссию и три совета в один Совет. Эти органы, возникшие в результате слияния, получили следующие официальные названия: "Комиссия Европейских сообществ" и "Совет Европейских сообществ". Штаб-квартиры новых Комиссии и Совета расположены в Брюсселе[3]. Чтобы обеспечить Люксембургу компенсации в связи с потерей, было решено некоторые заседания Совета проводить в этом государстве. Кроме того, в отношении некоторых других функций Сообщества управление ведется из Люксембурга, в Люксембурге находится и Суд ЕС. Европейский Парламент работает в Страсбурге, однако некоторые пленарные заседания и заседания комиссий проводятся в Брюсселе[4]; Секретариат Европейского парламента расположен в Люксембурге[5]. Результат не обеспечил удобств и эффективности работы, указывая, что даже по простейшим вопросам общий интерес вынужден подчиняться национальным.

---

[3] Длительное время до встречи на высшем уровне в Эдинбурге в 1992 г., на которой были определены места постоянного расположения, для органов Сообщества были определены временные места нахождения: см. Решение представителей правительств государств-членов, принятое в Эдинбурге 12 декабря 1992 г.

[4] Судебные споры до Эдинбургского решения по местонахождению Парламента см. *Luxembourg v. European Parliament*, Case 230/81, [1983] ECR 255 и *France v. European Parliament*, Case 358/85, 51/86, [1988] ECR 4821.

[5] Попытки самого Парламента обеспечить более удобное положение путем перевода персонала на его рабочие места были признаны Судом ЕС нелегитимными в результате судебного разбирательства по инициативе Люксембурга: *Luxembourg v. European Parliament*, Case 108/83, [1984] ECR 1945. См. также *Luxembourg v. European Parliament*, Cases C-213/88, C-39/89, [1991] ECR I-5643. В результате лишь минимальный штат персонала мог быть переведен из Люксембурга.

Следующим шагом стало расширение состава членов Сообщества. В начале 60-х годов первоначальная высокомерная позиция Соединенного Королевства изменилась и в 1961 г. правительство консерваторов Гарольда Макмиллана (Harold Macmillan) приняло решение обратиться в Сообщество с просьбой о вступлении. На первом этапе заявление о присоединении к ЕС было блокировано генералом де Голлем, однако Соединенное Королевство продолжало настаивать и 22 января 1972 г. подписан Заключительный документ, предусматривающий процедуру вступления в Сообщество Соединенного Королевства, Ирландии, Дании и Норвегии[6]. После референдума, давшего отрицательные результаты, Норвегия отказалась от вступления в ЕС; однако три других новых государства-члена 1 января 1973 г. стали членами Сообщества. Английский, датский и ирландский языки были признаны официальными языками Сообщества и переводы текстов Договоров об учреждении ЕС и Евратома на эти языки объявлены аутентичными.

Следующим членом стала Греция. 28 мая 1979 г. в Афинах подписан Договор о вступлении и другие необходимые документы и 1 января 1981 г. Греция стала десятым государством — членом Сообщества. За ней последовали Испания и Португалия. Соответствующие документы были подписаны 12 июня 1985 г. и 1 января 1986 г. эти страны также стали членами Сообщества. В результате Сообщество объединяет 12 государств-членов и к числу официальных языков отнесены греческий, португальский и испанский. Такова ситуация на начало 1994 г., когда эта книга издана на английском языке. Австрия, Швейцария, Норвегия, Швеция и Финляндия обратились с заявлениями о вступлении, однако неизвестно, станут ли все эти страны членами Сообщества[7]. Вероятно, в каждом из этих государств будет проведен референдум, результаты которого трудно предвидеть[8].

В 1991 г. завершены переговоры с государствами — членами ЕАСТ — Норвегией, Швецией, Финляндией, Исландией, Швейцарией, Лихтенштейном[9] и Австрией — относительно договора, учреждающего Европейское экономическое пространство (ЕЭП)[10]. Целью этого Договора, который в опреде-

---

[6] Новые государства-члены фактически стали членами ЕС и Евратома после ратификации Договора о вступлении и ЕОУС после передачи на хранение документа о вступлении на основании Решения о вступлении. Последнее было решением Совета Европейских сообществ на основании Ст. 98 ЕОУС. Условия вступления определены в Документе о вступлении, являющемся неотъемлемой частью Договора о вступлении и Решения о вступлении. Эта сложная процедура стала необходимой из-за различий в Договорах: сравните Ст. 98 ЕОУС со Ст. 237 ЕС и Ст. 205 Евратома.

[7] Некоторые другие страны — Турция, Кипр и Мальта — также обратились с заявлениями о вступлении, однако маловероятно, что эти заявления будут удовлетворены в ближайшем будущем.

[8] *Прим. научн. ред.* В 1995 г. к Сообществу присоединились Австрия, Финляндия и Швеция. Решение о вступлении в Сообщество было одобрено в ходе проведенных в этих странах общенациональных референдумов. Соответственно финский и шведский языки получили статус официальных языков Сообщества. По состоянию на 1 декабря 1997 г. Сообщество объединяет 15 государств-членов.

[9] В то время Лихтенштейн не являлся членом ЕАСТ, однако уже обратился с просьбой о вступлении в ее члены.

[10] Со стороны Сообщества участниками были ЕС (в то время ЕЭС) и ЕОУС как субъекты и двенадцать отдельных государств-членов; со стороны ЕАСТ участниками были перечисленные выше государства.

ленных кругах рассматривался как замена членству в ЕС, являлась экономическая интеграция стран ЕАСТ в Сообщество без предоставления им прав в Органах Сообщества. В соответствующих вопросах[11] признавалось применяемым[12]право Сообщества во всех его формах — положения договоров, законодательство и правила, установленные Судом ЕС. Здесь учитывались не только правовая база на момент заключения договора, но и законодательные положения, которые могли быть приняты в будущем, в том числе решения Суда ЕС. В соответствии с положениями договора, если страны ЕАСТ откажутся признать применимость новых правовых норм, они могут быть лишены прав в соответствующей сфере деятельности. Такая схема имеет много привлекательных черт — создана самая большая в мире торговая зона[13], но и много недостатков. В частности, это означает, что страны ЕАСТ должны применять правовые нормы, в создании которых они не могут принимать участия[14].

В 1991 г. Суд ЕС признал Соглашение о Европейском экономическом пространстве не соответствующим Договору об учреждении ЕС[15]. Причины такого решения сложны, их стержнем явилась отрицательная позиция Суда ЕС относительно учреждения суда ЕЭП. По мнению Суда ЕС, так как предполагаемый суд ЕЭП имел бы право толковать право ЕЭП, это оказало бы большое влияние на развитие права Сообщества. Возражения Суда ЕС не были сняты условием, что большинство судей суда ЕЭП станут судьями Суда ЕС, напротив, это вызвало дополнительные возражения[16].

В Соглашение о ЕЭП, чтобы снять возражения Суда ЕС, внесены поправки и его новая редакция одобрена Судом в 1992 г.[17] Следующим препятствием стали отрицательные результаты референдума по Соглашению в Швейцарии, что повлекло выход этой страны из Соглашения[18]. Соглашение между государствами — членами Сообщества и Норвегией, Швецией, Финляндией, Исландией и Австрией вступило в силу 1 января 1994 г.[19] Так как все перечисленные страны, кроме Исландии, обратились с просьбой о вступлении в Сообщество, будущее Соглашения о ЕЭП представляется неясным.

---

[11] Таковыми являются свободное передвижение товаров (это относится только к товарам по происхождению из государств-участников), рабочей силы, услуг и капиталов. Сельское хозяйство исключено.

[12] В некоторых случаях закреплены изменения.

[13] Территориально меньшая, чем территория Североамериканского соглашения о свободной торговле, она охватывает большее количество потребителей и больший объем внутреннего валового продукта.

[14] Подробно см. Reymond, "Institutions, Decision-Making and Settlement of Disputes in the European Economic Area" (1993) 30 CMLRev. 449.

[15] *First EEA Case*, Opinion 1/91, [1991] ECR 6079.

[16] См.: Hartly, "The European Court and the EEA" (1992) 41 ICLQ 841.

[17] Second EEA Case, Opinion 1/92, 10 April 1992. Соглашение окончательно подписано в Опорто, Португалия, 2 мая 1992 г.

[18] В результате Соглашение дополнено Протоколом, подписанным 17 марта 1993 г. в Брюсселе.

[19] Подразумевалось, что Лихтенштейн присоединится позднее.

В 1985 г. Гренландия вышла из Сообщества. Это произошло после проведения в 1982 г. референдума, на котором с небольшим перевесом победили сторонники выхода из ЕС. Гренландия не являлась государством-членом, но будучи ассоциированной с Данией (имея свое правительство), являлась частью Сообщества[20].

Структура Сообщества претерпела значительные изменения. В дополнение к уже упомянутым договорам изменения были сделаны в 1970 и 1975 гг. Договорами о бюджете и в 1986 г. Единым европейским актом, вступившим в силу 1 июля 1987 г. Изменения были также внесены в результате появления политических (конституционных) конвенций и практики, которые номинально не имели правового оформления.

Дальнейшие изменения произошли в соответствии с Маастрихтским договором, официально известным как Договор о Европейском Союзе (ДЕС). Этот Договор подписан в Маастрихте, Нидерландском провинциальном городе, 7 февраля 1992 г. и вступил в силу 1 ноября 1993 г. Из всех договоров подобного рода история подписания Маастрихтского договора наиболее сложна. Он был отвергнут на референдуме в Дании (в ходе последующего референдума, проведенного в этой стране после встречи Сообщества на высшем уровне в Эдинбурге[21], результатом которой было толкование положений Договора, вызывающих основную озабоченность Дании, Договор был одобрен) и едва не отвергнут на референдуме во Франции. Анализ общественного мнения как в Германии, так и в Соединенном Королевстве также показал наличие сильной оппозиции.

В Соединенном Королевстве необходимый закон[22] был принят только после снятия серьезной внутрипарламентской коллизии, что на практике могло привести к отставке правительства[23]. После этого выступающие против Маа-

---

[20] В настоящий момент Гренландия имеет ассоциированный статус в Сообществе. Подробно см. Weiss, "Greenland"s Withdrawal from the European Communities" (1985) 10 ELRev. 173.

[21] В результате этой встречи, которая состоялась 12 декабря 1992 г., государства-члены приняли Решение и Декларацию, отдельная Декларация была также принята Данией. Содержание и правовые последствия этих документов см. Hartley, "Constitutional and Justitutional As peets of the Maastricht Agreement" (1993) 42 ICLQ 213, at 234—237.

[22] The European Communities (Amendment) Act 1993.

[23] Это не было следствием широко распространенных антиевропейских настроений членов Парламента: по крайней мере официально Договор получил поддержку большинства. Однако трудно поддающаяся влиянию немногочисленная, настроенная против Сообщества фракция Консервативной партии в Парламенте, показала, что она может добиться большего, чем большинство этой партии. Ее позиция была использована лейбористами, голосовавшими за предложения, которые прямо не являясь антимаастрихтскими, в случае их принятия привели бы к отклонению Договора. Таким образом лейбористы могли поставить Правительство в трудное положение, не компрометируя официальной поддержки ими самими Договора. В конце концов Договор был одобрен в палате общин только после того, как премьер-министр заявил, что обеспечит общие перевыборы, если предложение правительства не пройдет при голосовании. Так как консерваторы почти наверняка проиграли бы на выборах и многие из них потеряли бы места в Парламенте, такая угроза самоуничтожения оказалась эффективной.

стрихтского договора обратились в суды. Известный журналист Лорд Рис-Морг (Lord Rees-Mogg) в иске утверждал о том, что Соединенное Королевство неправомочно ратифицировать Договор[24]. Только после того как и эти попытки провалились, путь к ратификации Договора Соединенным Королевством был открыт.

В результате Соединенное Королевство не было последней страной, ратифицировавшей Договор. Германия из-за процедур в Конституционном суде ратифицировала его еще поднее, и несмотря на то, что ратификация была предположительно разрешена, *Grundgesetz* определил ограничения для участия Германии в федеративной Европе[25].

Маастрихтский договор закрепил важные изменения концептуального характера, которые рассматриваются некоторыми как поступательное движение к федеральной Европе. Европейское Экономическое Сообщество было переименовано в Европейское Сообщество и была образована новая структура — Европейский Союз[26]. Европейский Союз создан на основе Европейских сообществ с учетом политики и форм сотрудничества, предусмотренных Маастрихтским договором[27]. Политика и формы сотрудничества можно подразделить на: "общую внешнюю политику и политику безопасности"[28] и "сотрудничество в области правосудия и внутренних дел"[29]. Таким образом, Европейский Союз означает три юридических субъекта — ЕС, ЕОУС и Евратом и две формы "политики и сотрудничества". В нем существует собственное гражданство: Ст. 8(1) ЕС предусматривает, что каждое лицо, являющееся гражданином государства-члена, является гражданином Союза. Это, однако, не означает немедленного предоставления европейцам[30] новых прав: из всего спектра прав, предусмотренных Договором, большинство либо уже существовали[31], либо требовали более детального регулирования Советом (и единогласного одобрения)[32].

---

[24] *R v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Lord Rees-Mogg* [1993] 3 CMLR 101; [1994] 2 WLR 115 (DC).

[25] *Bundesverfassungsgericht*, 12 Oktober 1993, [1993] NJW 3047; [1994] 1 CMLR 57. Конституционные процедуры во Франции см. *Conseil Constitutionnel*, 9 April 1992, [1993] 3 CMLR 345; см. также Oliver, "The French Constitution and the Treaty of Maastricht", (1994) 43 ICLQ 1.

[26] Официальное название Маастрихтского договора — Договор о Европейском Союзе.

[27] Ст. A Маастрихтского договора (Статьи в Маастрихтском договоре пронумерованы буквами, а не цифрами; так первой является Ст. A, а последней Ст. S.)

[28] См. Ст. J Маастрихтского договора.

[29] См. Ст. K Маастрихтского договора.

[30] Решение, принятое на Эдинбургской встрече на высшем уровне 12 декабря 1992 г., предусматривает, что Союзное гражданство ни в коем случае не подменяет национальное.

[31] См. Ст. 8a(1) ЕС, которая предоставляет гражданам Сообщества право проживания в других государствах-членах.

[32] См. Ст. 8b и 8c ЕС. Первая из упомянутых предусматривает право для граждан Сообщества, проживающих на территории не своего государства-члена, принимать участие в муниципальных выборах и выборах в Европейский парламент, но не в национальных выборах. Вторая предусматривает, что гражданин Сообщества имеет право на защиту со стороны дипломатических или консульских представительств любого государства-члена.

Самая важная цель Маастрихтского договора — указание на единую валюту Сообщества в государствах-членах[33]. Достижение этой цели — к чему не стремятся Соединенное Королевство[34] и Дания[35] — было поставлено под удар, когда колебания на валютных рынках в 1992/93 гг. нарушили механизм валютных курсов[36].

Еще одной чертой Маастрихтского Договора является наличие так называемого "Социального раздела", который предназначен для определения социального измерения Сообщества. Первоначально такой раздел был включен в Договор об учреждении ЕС, однако Соединенное Королевство отказалось его принять; в результате было принято отдельное соглашение, Соглашение по социальной политике. Соединенное Королевство не является участником этого Соглашения. Соединенное Королевство, однако, подписало Протокол по социальной политике, сторонами которого являются все двенадцать государств-членов. Соответствующие положения по социальной политике позволяют другим одиннадцати государствам использовать органы ЕС, процедуры и механизмы Договора об учреждении ЕС для достижения целей Соглашения по социальной политике. Решения, принимаемые при такой практике, не носят обязательного характера для Соединенного Королевства.

С точки зрения права формально сохраняются три Сообщества с одними органами. Правомочия Органов меняются в зависимости от договора, в соответствии с которым они функционируют. Вероятно, наиболее наглядной аналогией будет следующая — три коммерческие компании с одними владельцами акций и одинаковым по составу советом директоров — с точки зрения права они представляют собой три юридических лица, однако реально — только одно. Европейский Союз может быть представлен как юридическая и политическая концепция, дающая выражение лежащему в его основе единству.

---

[33] Она должна носить название ЭКЮ (ECU) либо, как предпочитают некоторые, экю (ecu): первый вариант показывает, что название происходит от официального названия "Европейская валютная единица" ("European Currency Unit"), второй воспроизводит название древней французской золотой монеты. В результате использование или неиспользование заглавных букв приобрело политическое значение: правительство Соединенного Королевства предпочитает "ЭКЮ", в то время как по-французски это слово обычно пишется "экю", даже при работе Суда ЕС. Интересно, что официальный текст Маастрихтского договора, опубликованный Сообществом, содержит написание "экю"; однако к тексту был приложен список опечаток, где оно исправлено на "ЭКЮ". В таком виде оно и используется в целях различной внутренней отчетности в Сообществе.

[34] Соединенное Королевство не связано обязательством вводить единую валюту, если правительство и парламент не примут решения это сделать: см. Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

[35] См. the Protocol on sertain provisions relating to Denmark; см. также the Decition of the Heads of State and Governments, section B, принятые на встрече на высшем уровне в Эдинбурге 12 декабря 1992 г.

[36] Это была система, в соответствии с которой валюты государств-членов были жестко связаны между собой.

Сравнение Сообщества с другими политическими структурами — нелегкая задача. У сообщества есть ряд черт, присущих обычной международной организации и, вероятно, менее характерных, но тем не менее определенных, черт федерации[37]. При этом последние постепенно становятся все более определяющими.

При рассмотрении структуры Сообщества всегда необходимо помнить о его комбинированном характере. Для каждого из трех политических органов — Совета, Комиссии и Парламента — можно указать как межправительственные, так и федеративные элементы, первые наиболее заметны в Совете, вторые — в Комиссии.

Самая главная черта, типичная для международной организации, — то, что она представляет форму институционализированного межправительственного сотрудничества и основана на принципе, что ни одно из государств-членов не может быть принуждено к чему-либо без согласия этого государства. Если решения организации принимаются большинством, они не более чем просто декларации. Чтобы решения имели обязательный характер, необходимо их одобрение каждым государством.

В отличие от этого органы Сообщества в значительной степени автономны и единогласное принятие решений требуется только в особых случаях. Не подлежит сомнению тот факт, что Сообщество реально наделено существенными полномочиями: право Сообщества является обязательным для государств-членов и (во многих случаях) для физических лиц; оно также часто применяется национальными судами. Более того Комиссия в определенных случаях обладает полномочиями применять штрафные санкции в отношении компаний и физических лиц в случае нарушения права Сообщества. Решения Сообщества приобретают обязательную силу вследствие их принятия органами, наделенными полномочиями в соответствии с Договорами — конституцией Сообщества — а не в связи с тем, что были утверждены государствами-членами. Эти черты наглядно отличают Сообщество от обычной межправительственной организации. В прошлом характеризуя эти черты, применялось слово "наднациональные"[38]; сегодня этот термин представляется несколько устаревшим и применяется слово "федеральные".

---

[37] Интересно, что элементы федерализма наиболее сильно выражены в судебной и правовой системе Сообщества и слабее в области политики, включая такие важнейшие вопросы, как законодательная и исполнительная власть, налогообложение, оборона и валютное регулирование: см. Hartley, "Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community" (1986) Am. Jo. Comp. L. 229. С целью полного и детального изучения этого вопроса см. M. Cappelletti, M. Seccombe, and J. Weiler (eds.), *Integration Through Law* (3 vols.) (1986).

[38] См. Weiler, "The Community System: the Dual Character of Supranationalism" (1981) 1 YEL 267.

1

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ

В соответствии с Договорами[1] институтами Сообщества являются: Комиссия, Совет, Европейский парламент, Суд ЕС и Счетная палата[2]. Первые три из перечисленных институтов — политические, они будут рассмотрены в этом разделе. Суд ЕС и Палата аудиторов будут рассмотрены в разд. 2.

КОМИССИЯ

Комиссия представляет собой институт, где федералистские тенденции проявляются наиболее полно. Первоначально предполагалось, что Комиссия будет выражать интересы Сообщества и послужит основным органом, обеспечивающим дальнейшую интеграцию. Наиболее важные аспекты деятельности Комиссии на настоящий момент: представление предложений о политике Сообщества, посредничество между государствами-членами с целью реализации этих предложений, координация национальных политик государств-членов и контроль за реализацией политики Сообщества.

Состав

Комиссия состоит из семнадцати членов[3], которые должны быть гражданами государств-членов[4]. В составе Комиссии должен быть по крайней мере один гражданин от каждого государства-члена, но не может быть более двух членов, имеющих гражданство одного государства[5]. Фактически пять самых больших стран — Германия, Франция, Италия, Испания и Соединенное

---

[1] См. Ст. 4 ЕС, 7 ЕОУС, 3 Евратома.

[2] Счетная палата образована ранее, но получила статус института только в соответствии с Маастрихтским договором. Друге важные органы, не имеющие статус института: Экономический и социальный комитет, Комитет регионов (оба комитета оказывают содействие Совету и Комиссии), Европейская система центральных банков (ЕСЦБ), Европейский центральный банк (ЕЦБ) и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ). В соответствии с Маастрихтским договором были созданы Комитет регионов, ЕСЦБ и ЕЦБ; остальные созданы ранее.

[3] Число членов Комиссии может быть изменено Советом путем голосования при условии соблюдения принципа единогласия: Ст. 157(1) ЕС, 9(1) ЕОУС и 126(1) Евратома.

[4] *Прим. научн. ред.* По состоянию на 1 декабря 1997 г. в состав Комиссии входит 20 членов (см. Ст. 157 Договора о ЕС).

[5] (См. сн. 3).

Королевство — представлены в Комиссии двумя гражданами, все остальные — одним. В Соответствии с Маастрихтским договором действует новая процедура назначения членов Комиссии, впервые использованная в 1995 г.[6] В первую очередь Правительства государств-членов, с общего согласия"[7] и после консультаций с Европейским парламентом, указывают кандидата на пост Председателя Комиссии. Затем правительства государств-членов в ходе консультаций с кандидатом в председатели предлагают и других лиц, кандидатов для назначения членами Комиссии. Председатель и члены Комиссии, определенные таким образом, подлежат утверждению в Европейском парламенте в качестве "единого органа"[8]. После утверждения Европейским парламентом Председатель и члены Комиссии назначаются при наличии общего согласия правительств государств-членов. Члены Комиссии назначаются на пять лет.

Хотя все назначения производятся государствами-членами с общего согласия, на практике каждое правительство может само определить кандидата, которого оно выдвигает как "своего" члена Комиссии, при этом выдвинутый таким образом кандидат не должен быть отвергнут другими государствами-членами. При выборе кандидатов правительства обычно учитывают внутриполитическую ситуацию: например, Соединенное Королевство до настоящего времени одного члена Комиссии всегда назначало от лейбористской партии и одного, от консервативной. Члены Комиссии не могут быть отстранены по инициативе правительств государств-членов, однако Комиссия в полном составе прекращает действовать в случае вынесения Европейским парламентом вотума недоверия[9]. Суд ЕС также может отстранить члена Комиссии от должности при выводе, что он не соответствует требованиям, необходимым для выполнения обязанностей, или если он совершил серьезный проступок[10]. Очень важно отметить, что члены Комиссии не *являются представителями своих стран* и обязаны быть независимыми. Для обеспечения этого в Договоры включены соответствующие положения (Ст. 157(2) ЕС, 9(2) ЕОУС и 126(2) Евратома):

> Члены Комиссии полностью независимы в выполнении своих обязанностей, действуя в общих интересах Сообщества.

---

[6] Ст. 158 ЕС, 10 ЕОУС и 127 Евратома.

[7] Это означает, что все они должны выразить согласие.

[8] Это означает, что Парламент должен либо утвердить весь список, либо отказать в утверждении им всем: он не может не утвердить одного и утвердить всех остальных. Правило существенно ослабляет полномочия Парламента.

[9] Ст. 144 ЕС, 24 ЕОУС и 114 Евратома.

[10] Ст. 160 ЕС, 12а ЕОУС и 129 Евратома. Процедура начинается по ходатайству Совета или Комиссии. Это означает, что существуют *пять различных возможностей отстранения* члена Комиссии: 1. смерть; 2. истечение срока полномочий; 3. индивидуальная (добровольная) отставка; 4. коллективная (принудительная) отставка (вследствие вынесения вотума недоверия Европейским парламентом) и 5. обязательная отставка в результате решения Суда. За исключением вариантов 1 и 5 член Комиссии продолжает выполнять свои функции до момента его замещения. См. Ст. 159 ЕС, 12 ЕОУС и 128 Евратома.

При выполнении своих обязанностей они не запрашивают и не принимают инструкций от какого бы то ни было правительства или иного органа. Они воздерживаются от всяких действий, несовместимых с их обязанностями. Каждое государство-член обязуется уважать этот принцип и воздерживаться от попыток повлиять на членов Комиссии при выполнении ими своих обязанностей.

Любое нарушение этих принципов может стать причиной принудительной отставки члена Комиссии[11].

Однако эти положения не предотвращают попыток лоббирования членов Комиссии и Комиссии как единого целого правительствами (либо частными структурами). Баланс сил в Сообществе таков, что Комиссия, являясь независимой силой, не может выполнять свои обязанности без сотрудничества с правительствами государств-членов. Вследствие этого она учитывает национальные интересы, и одна из ее самых важных задач — согласование политики отдельных стран-членов и политики и целей Сообщества. Таким образом, даже если Комиссия правомочна предпринимать действия независимо от Совета, она уделяет особое внимание национальным интересам, чтобы избежать конфликта с каким-либо государством-членом (которое в этом случае в свою очередь может предпринять ответные действия в других сферах сотрудничества).

Между членами Комиссии распределяются сферы деятельности, каждый из них отвечает за один или несколько вопросов. Распределение происходит по соглашению между самими членами Комиссии, при участии Председателя, который играет ведущую роль. Во время распределения осуществляется интенсивное лоббирование государствами-членами в целях закрепления за своими членами Комиссии наиболее важных вопросов.

Аппарат Комиссии включает структурные подразделения, известные как генеральные дирекции. Не все они имеют одинаковое значение и престиж; отсюда борьба за сферы деятельности. Каждая из генеральных дирекций возглавляется генеральным директором, который подчиняется соответствующему члену Комиссии. Генеральные дирекции подразделяются на дирекции (возглавляемые директором), а дирекции, в свою очередь, — на сектора (каждый из которых возглавляет начальник сектора). Существует также ряд специализированных служб. Одна из них — Юридическая служба, которая обеспечивает генеральным дирекциям консультации по правовым вопросам и представляет Комиссию в юридических процедурах. Назначения на высшие должности является объектом соперничества государств-членов. Решения по назначениям принимаются самими членами Комиссии и частично основаны на принципе, что каждое госу-

---

[11] Далее указывается, что член Комиссии в течение всего срока своих полномочий не может заниматься какой-либо деятельностью за вознаграждение или без него (на практике разрешены некоторые виды академической деятельности). Он также должен соблюдать обязательства и особенно проявлять щепетильность и осторожность в том, что касается согласия занять определенные должности или получить определенные выгоды после прекращения своей деятельности в Комиссии. Нарушение этих обязательств может стать причиной принудительной отставки (если он по-прежнему выполняет свои обязанности в Комиссии) либо лишения права на пенсию.

дарство-член должно иметь свою долю таких постов. Это означает, что лучший кандидат не всегда получит должность (факт — который противоречит принципам нравственности).

Каждый член Комиссии в работе опирается на помощь *кабинета*, группы сотрудников, назначенных персонально им и непосредственно ему подчиненых. Сотрудники *кабинета* не обязательно являются сотрудниками Комиссии. *Глава кабинета (Chef de Cabinet)*, являясь правой рукой члена Комиссии, играет важную роль. *Главы кабинетов* всех членов Комиссии проводят регулярные встречи с целью координировать деятельность и готовить заседания Комиссии. Если главы кабинетов единодушны в отношении того или иного вопроса, обычно их решение принимается Комиссией без обсуждения[12].

Должностные лица Комиссии (и других институтов Сообщества) в соответствии с правом Сообщества пользуются привилегиями и иммунитетами[13], самый важный из которых — иммунитет от судебного преследования в государствах-членах в связи с действиями, произведенными должностными лицами при выполнении ими служебных обязанностей[14], и освобождение от подоходного налога в государствах-членах на заработную плату, получаемую ими в связи с работой в институтах Сообщества[15]. Однако с должностных лиц взимается специальный подоходный налог Сообщества с низкой ставкой. Все иммунитеты и привилегии, которыми пользуются должностные лица Сообщества, предоставляются им исключительно в интересах Сообщества и соответствующий институт обязан отказываться от иммунитета всякий раз, когда это не противоречит интересам Сообщества[16].

Законодательные полномочия

В соответствии с Договором об учреждении ЕОУС Комиссия является высшим законодательным органом, однако в некоторых случаях она должна получить согласие Совета. В соответствии с Договорами об учреждении ЕС и Евратома она имеет законодательные полномочия только в некоторых случаях, однако в этих случаях Комиссия имеет право в полном объеме вводить правовые нормы[17]. Более того в соответствии с решением Суда ЕС, когда Договор об учреждении ЕС возлагает на Комиссию особую обязан-

---

[12] Сравните с ролью Комитета постоянных представителей в Совете: см далее по тексту.

[13] См. Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities. Arts. 12 — 16. Этими привелегиями и иммунитетами также пользуются члены Комиссии

[14] Значение этого см. *Sayag v. Leduc (No. 1)*, Case 5/68, [1968] ECR 395.

[15] Государства-члены также не должны принимать во внимание размер заработной платы должностного лица в целях определения налога, взимаемого с супруга (и): *Humblet v. Belgium*, Case 6/60, [1960] ECR 559.

[16] Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities, Art. 18. См. *Weddel & Co. BV v. Commission*, Case C-54/90, 18 February 1992.

[17] *France, Italy and United Kingdom v. Commission*, Cases 188-190/88, [1982] ECR 2545 (paras. 4-7 of the judgment). См. далее, *France v. Commission*, Case C-202/88, [1991] ECR 1 — 1223; *Spain v. Commission*, Cases C-271, 281, 289/90, 17 November 1992.

ность, подразумевается, что Комиссия наделена полномочиями (включая нормотворческие полномочия), достаточными для выполнения этой задачи[18]. В контексте деятельности организации в целом Комиссия наделяется компетенцией реализовывать нормы, установленные Советом, при этом Совет может разрабатывать определенные требования, которые должны выполняться при осуществлении этих полномочий[19].

Процедура принятия решений

Заседания Комиссии проходят при закрытых дверях (обсуждения носит конфиденциальный характер) и принимают решения простым большинством голосов. Однако часто используется так называемая "письменная процедура", в соответствии с которой проекты решений передаются членам Комиссии, и в случае, если в течение определенного периода не получено возражений, рекомендация считается принятой.

Когда Комиссия выполняет обязанности по реализации норм, установленных Советом, предусмотрены специальные процедуры. Для сохранения определенного контроля Совет обычно создает комитет, которому Комиссия должна представлять проекты актов, которые планируется издать. В эти комитеты входят представители правительств государств-членов, а председательствует должностное лицо Комиссии.

Для дальнейшего уточнения процедур и систематизации таких контрольных механизмов в Единый европейский акт было включено положение, предусматривающее принятие решения, определяющего их принципы и правила[20]. Такое решение принято Советом в 1987 г.[21] В решении определяется ряд процедур, которые могут быть необходимыми в конкретных случаях, когда Комиссия наделяется компетенцией реализовывать нормы, установленные Советом.

В соответствии с первой, известной как комитетская консультативная процедура (consultative committee procedure), функции комитета носят исключительно консультативный характер: даже отрицательное мнение комитета не влияет на полномочия Комиссии[22].

---

[18] *Germany v. Commission*, Cases 281, 283-5, 287/85, [1987] ECR 3203 (para. 28 of the judgment). См, подробней, Hartley, "The Commission as Legislator under the EEC Treaty" [1988] ELRev. 122.

[19] См. стр. 125—128.

[20] Ст. 10 ЕЕА, дополняющая Ст. 145 ЕС.

[21] Decision 87/373, OJ 1987, L197/33. Это решение значительно отличалось от предложенного Комиссией: см. OJ 1986, C70/6. Оно было подвергнуто критике со стороны Комиссии (см. Press Release IP (89) 803 of 31 October 1989; см. также the declarations in the Council minutes for the proceedings in which the decision was adopted, publishing by the news agency "Europe", 28 October 1987: Docs.-No. 1477) and was challenged by the European Parliament in the European Court, хотя иск был отклонен как не подлежащий рассмотрению: *Parliament v. Council*, Case 302/87, [1988] ECR 5615.

[22] Однако Комиссия обязана представить в комитет проект актов для получения мнения: см. Art. 2 of Decision 87/373. Несоблюдение этого условия, видимо, будет считаться нарушением необходимого процедурного требования, что ведет к аннулированию акта по Ст. 173 ЕС. Председатель комитета (он назначается Комиссией) определяет срок, в течение которого комитет должен представить свое мнение, и если в течение этого срока мнение не представлено, Комиссия может продолжать работу над актом без учета мнения комитета. Вероятно, срок должен быть разумным.

В соответствии с второй, известной как комитетская управленческая процедура (management committee procedure), Комиссия должна представить комитету проект акта, после этого Председатель комитета определяет срок, в течение которого комитет обязан представить свое мнение. Комитет использует сходную с действующей в Совете систему голосования (объясняется далее)[23], при этом решение принимается только квалифицированным большинством. Председатель не принимает участия в голосовании. Если Комиссия учитывает мнение комитета (либо если комитет не представляет мнения в течение установленного срока), акт комиссии носит окончательный характер. Если Комиссия не учитывает мнение комитета, акт все равно может быть принят, но в этом случае он должен быть немедленно представлен в Совет.

Существует два варианта реализации комитетской управленческой процедуры, и дальнейшие действия зависят от того, какой из этих вариантов применим. В соответствии с вариантом (a) Комиссия может отложить применение акта на ограниченный срок[24], и затем Совет может принять другой акт, заменяющий акт Комиссии, при условии, что последний принимается до истечения этого срока[25]. В соответствии с вариантом (b) Комиссия обязана отложить применение акта на срок, указанный в акте, в соответствии с которым первоначально переданы полномочия[26]. Затем Совет может принять другой акт при условии, что он будет принят до истечения этого срока. При обоих вариантах акт Комиссии приобретает окончательный характер, если Совет не предпринимает действий в течение предусмотренного срока[27].

Третий вид процедуры, наименее удобный для Комиссии, известен как комитетская регулятивная процедура (regulatory committee procedure). В соответствии с этим видом процедуры комитет представляет свое мнение как и в случае комитетской управленческой процедуры. Однако Комиссия может принять акт сразу, только если мнение комитета учтено. Если мнение не учтено, или таковое не представлено, Комиссия обязана представить проект акта в Совет[28]. В этом случае также существуют два варианта развития событий. При варианте (a), если Совет не предпринимает действий в течение срока, определенного в акте, в соответствии с которым первоначально делегированы полномочия[29], Комиссия имеет право принять проект. Ситуация в соответствии с вариантом (b) такая же, за тем исключением, что

---

[23] См. стр. 19—20.

[24] Он не может превышать одного месяца: Art. 2 of Decision 87/373 (Procedure II, Variant (a)).

[25] В этом случае действия Совета требуют одобрения квалифицированным большинством.

[26] Этот срок не может превышать трех месяцев: Art. 2 of Decision 87/373 (Procedure II, Variant (b)).

[27] Возможна ситуация, когда управленческий комитет проголосовал против акта, но его члены (которые представляют государства-члены) сделали это по разным причинам; в этом случае вполне вероятно, что Совет не сможет принять альтернативный акт.

[28] В этом случае действия Совета требуют одобрения квалифицированным большинством.

[29] Срок не может превышать трех месяцев: Art. 2 of Decision 87/387 (Procedure III, Variant (a)).

Совет имеет право отклонить проект Комиссии без принятия какого-либо своего акта[30]. В этом случае вообще не будет принято никакого документа.

Эффективность

Изучив компетенцию Комиссии, можно подвести итог: Комиссия способна на многое, если пользуется доверием государств-членов. Ценным качеством является ее беспристрастность. Государства-члены готовы признать роль Комиссии, так как верят в ее непредвзятое к ним отношение. Самый большой недостаток Комиссии — отсутствие политической базы. Она не апеллирует к общественному мнению, минуя глав правительств государств-членов, как могла бы, если бы назначалась и была подотчетна Европейскому парламенту. В этом случае она могла бы апеллировать к европейскому электорату с требованием предоставить ей политический мандат и требовать исполнения своих решений, заставляя правительства уступать. Именно поэтому, конечно же, маловероятно, что в обозримом будущем государства-члены согласятся на такое изменение.

СОВЕТ

Совет является органом, в котором интересы государств-членов представлены непосредственно. Совет принимает решения по большинству нормативных актов ЕС, заключает договоры с иностранными государствами и совместно с Парламентом принимает бюджет Сообщества. Совет состоит из представителей государств — членов ЕС, каждое государство представлено министром правительства, уполномоченного представлять свое правительство[31]. При обсуждении общих вопросов государства-члены обычно представлены министрами иностранных дел, однако для обсуждения вопросов, представляющих особый интерес, государства-члены направляют других министров: например, министров сельского хозяйства — на встречи, связанные с вопросами сельского хозяйства, и министров финансов — на встречи по финансовым вопросам. Встречи министров иностранных дел часто именуются "общий Совет" ("general Council"), а для встреч других министров в качестве собирательного понятия используются "секторный" ("sectoral"), "специализированный" ("specialised") или "технический" ("technical") советы и в конкретных случаях — "сельскохозяйственный Совет", "финансовый Совет" и т. д. Все заседания Совета проходят при закрытых дверях, и информация о них не публикуется. Совет не открывает информацию относительно позиций того или иного министра. В некоторых случаях министры

---

[30] В этом случае действия Совета требуют одобрения простым большинством.
[31] Ст. 146 ЕС, 27 ЕОУС и 116 Евратома.

сами сообщают общественности свою точку зрения. Как правило, наряду с министрами в заседаниях Совета принимают участие должностные лица. В работе Совета также принимает участие представитель Комиссии.

Пост Председателя Совета в течение шести месяцев поочередно занимают представители государств-членов[32]. Государство-член на срок председательства должно назначить Председателя на все заседания Совета и в другие органы Сообщества, где предусмотрено представительство государств-членов[33]. В обязанности Председателя входит созыв заседаний, выполнение на заседаниях председательских функций, организация голосования и подписание принятых на заседаниях актов. В обязанности Председателя также входят общие функции по обеспечению нормальной работы Совета. Государство-член, осуществляющее председательские функции, играет роль посредника в отношениях государств-членов в целях достижения компромисса. В вопросах общей внешней политики и политики безопасности оно представляет Европейский Союз в отношениях с внешним миром[34]. В последние годы роль председателя возросла и государства-члены соперничают, пытаясь в период исполнения ими председательских функций достичь максимального прогресса. Совет имеет собственный Генеральный секретариат, состоящий из занятых на постоянной основе сотрудников[35]. Структура штата служащих Генерального секретариата похожа на аналогичную структуру Комиссии, однако первая гораздо меньше. Генеральный секретариат разделен на генеральные дирекции, возглавляемые Генеральным секретарем. Он имеет свою юридическую службу.

Комитет постоянных представителей (КОРЕПЕР)

Министры могут находиться в Брюсселе только в течение непродолжительных промежутков времени. Для обеспечения непрерывности, для подготовки работы Совета был создан Комитет постоянных представителей государств- членов, обычно называемый в соответствии с французской аббревиатурой "Корепер" ("COREPER")[36]. Постоянными представителями являются послы государств-членов в Сообществе, и Комитет представляет государства-члены на уровне, более низком, чем министры. Заседания Корепер проходят на двух уровнях: на уровне заместителей постоянных представителей (Корепер I) для решения вопросов больше технического характера и на уровне самих постоянных представителей (Корепер II) для решения более

---

[32] Ст. 146 ЕС, 27 ЕОУС и 116 Евратома.

[33] К этим органам относятся Европейский совет, Корепер, комитеты и рабочие группы Корепер и Встречи представителей правительств государств-членов.

[34] В случае необходимости оно пользуется помощью двух государств-членов, одно из которых осуществляло председательские функции до него, а второе будет их осуществлять после него.

[35] Ст. 151(2) ЕС, 30(2) ЕОУС и 121(2) Евратома.

[36] Ст. 151(1) ЕС, 30(1) ЕОУС и 121(1) Евратома.

важных политических вопросов. На более низком уровне также действует большое число входящих в Корепер комитетов и рабочих групп, штат которых состоит из служащих государств-членов и расположенных в Брюсселе или непосредственно в государствах-членах.

Корепер играет важную роль в функционировании Совета. Вопросы, подлежащие решению в Совете, сначала рассматриваются в Корепер. Если в рамках Корепер достигается общее согласие по тому или иному вопросу, он вносится в часть А повестки дня Совета; затем документ по этому вопросу принимается без дискуссии. Переговоры с Комиссией происходят в Корепер: если по мнению Корепер акт Комиссии не может быть принят, предпринимаются попытки найти компромисс, убедить Комиссию изменить этот акт. В результате Корепер фактически, однако не в соответствии с правовыми нормами, является неотъемлемой частью механизма принятия решений Советом и может рассматриваться как продолжение самого Совета.

Голосование

Так как Совет принимает наиболее важные решения, вопрос о голосовании в этом органе имеет ключевое значение. На первый взгляд Договоры[37] создают впечатление, что федералистский элемент является сильным. Так, Ст. 148(1) предусматривает:

> Совет принимает решения большинством голосов его членов, если настоящий Договор не предусматривает иного[38].

Однако реально специальные положения, касающиеся почти каждого важного вопроса, предусматривают иное: с использованием этой системы решаются только вопросы, не имеющие большого значения[39]. По некоторым вопросам (например, принятие новых членов)[40] решения должны приниматься единогласно[41]. По большинству вопросов, однако, решения принимаются "квалифицированным большинством", как предусмотрено

---

[37] Дискуссия в тексте касается только Договора об учреждении ЕС. Ситуация аналогична в отношении Договора об учреждении Евратома (см. Ст. 118), однако отличается в отношении Договора об учреждении ЕОУС (см. Ст. 28). Необходимо помнить, что Совет имеет намного меньшие полномочия по Договору об учреждении ЕОУС в сравнении с двумя другими договорами.

[38] Заметьте, что это большинство членов (абсолютное большинство), а не большинство голосов: голоса воздержавшихся учитываются в числе голосов против. Также необходимо отметить, что в то время как большинство языковых вариантов Ст. 148 (включая тексты на французском и немецком языках) совпадают с вариантом на английском языке, тексты на голландском и датском языках говорят о большинстве "голосов".

[39] Напр. см. Ст. 153 и 213 ЕС

[40] Ст. О Маастрихтского Договора.

[41] Однако наличие среди "присутствующих или представленных" одного или более членов Совета воздержавшихся не препятствует принятию Советом актов, требующих единогласия: Ст. 148(3) ЕС. Такие решения могут быть блокированы, если один из членов бойкотирует заседания, как это делала Франция во время кризиса 1965 — 1966 гг.

Ст. 148(2) ЕС. При этой процедуре голоса государствами-членами разделяются следующим образом:

Германия, Франция, Италия, Соединенное Королевство	10 голосов каждый
Испания	8 голосов
Бельгия, Греция, Нидерланды, Португалия	5 голосов каждый
Дания, Ирландия	3 голоса каждый
Люксембург	2 голоса

Общее число голосов — семьдесят шесть. Квалифицированное большинство составляет пятьдесят четыре голоса. В случае принятия решения не по предложению Комиссии существует дополнительное требование, что не менее восьми государств-членов должны проголосовать "за"[42].

Необходимо отметить два касающихся этой системы момента. Первый — она уходит от принципа равенства всех государств независимо от размера и важности (фактически она учитывает этот принцип только частично: небольшие государства имеют большее количество голосов, чем имели бы, если бы за основу был принят критерий численности населения; более того при отсутствии предложения Комиссии необходимо большинство в две трети государств-членов. Второй — магическое число 54 голоса, что составляет немногим более двух третей, означает, что пять самых крупных государств-членов (Франция, Германия, Италия, Испания и Соединенное Королевство) не смогут проводить решения без голосов небольших государств[43].

Основополагающие правовые положения любой конституции, однако, дополняются и иногда модифицируются конституционными обычаями. Конституционные обычаи представляют собой нормы политической практики, основанные на реальностях политической жизни. Они являются отражением политической власти и обычно исчезают по мере исчезновения допущений, на которых базируются. Как и в государствах-членах, в Сообществе существуют обычаи.

Международные структуры, как правило, работают по системе дать и взять (system of give and take). Государства пытаются достичь желаемого посредством оказания влияния на другие государства-члены, либо предлагая что-либо взамен — "Мы проголосуем в Ваших интересах по вопросу X, если Вы поддержите нас

---

[42] *Прим. научн. ред. После присоединения к Сообществу Австрии, Финляндии и Швеции для* использования процедуры принятия Советом решений квалифицированным большинством было утверждено следующее распределение голосов: Германия, Франция, Италия и Соединенное Королевство — по 10, Испания — 8, Бельгия, Греция, Нидерланды и Португалия — по 5, Австрия и Швеция — по 4, Дания Финляндия и Ирландия — по 3, Люксембург — 2. Таким образом общее число голосов — восемьдесят семь, а квалифицированное большинство составляет 62 голоса (см. Ст. 148 (2) Договора о ЕС).

[43] Однако, если необходимо набрать определенное число голосов, голоса воздержавшихся имеют такое же значение, что и голоса "против": т.е. двух третей голосов не будет получено.

в вопросе У" — либо угрожая неприятностями. В последнем случае (с целью увеличения эффективности) применяются три типа тактики: угроза блокировать продвижение в других, не связанных вопросах; угроза блокировать последующие заседания и угроза выхода. Тактика такого типа, если угрозы реальны, может быть очень эффективной, однако обращение к ней не проходит бесследно. У других государств это вызывает негативное отношение, и они становятся менее склонны к сотрудничеству. Более того бойкот либо выход нанесут государству, против которого они направлены, больший вред, чем остальным. По этим причинам такое поведение используется государствами только в случае, когда под вопросом их жизненные интересы (обычно если относительно более сильное государство чувствует себя способным принять более действенные меры, чем более слабое).

Учитывая это, было бы удивительным, если бы в Сообществе не возникли обычаи, согласно которым принятие решений большинством не должно иметь места, если одно из государств-членов считает эти решения ставящими под угрозу его жизненные интересы. Такой обычай на деле существует, но пределы его действия не определены. Чтобы это понять, необходимо проследить историю вопроса. Договор об учреждении ЕС предусматривал создание единого рынка в три этапа. Договор во многих случаях предусматривал, что в течение двух первых этапов Совет будет принимать решения на основе принципа единогласия, а в дальнейшем — квалифицированным большинством голосов. Третий этап начался 1 января 1966 г. и, следовательно, решения должны приниматься квалифицированным большинством голосов. Однако генерал Де Голь не был готов это принять. С середины 1965 г. Франция в знак протеста со ссылкой на различные события, включая предстоящее начало применения процедуры принятия решений квалифицированным большинством голосов, бойкотировала институты Сообщества (так называемая политика "пустого кресла" ("empty chair" policy)[44]. Это стало причиной кризиса в Сообществе, который был преодолен, только когда Франция согласилась на встречу с пятью другими членами Сообщества. Встреча состоялась в январе 1966 г. и ее результатом стало сообщение для печати, содержащее знаменитое "Люксембургское соглашение" ("Luxembourg Accords").

Основные положения Люксембургского соглашения, касающиеся принятия решений большинством голосов, следующие:

> I. Когда, в случае принятия решений, которые могут быть приняты большинством голосов по предложениям Комиссии, затрагиваются очень важные интересы одной или более сторон, члены Совета, в течение нормально необходимого времени приложат усилия для обеспечения решений, которые могут быть приняты всеми членами Совета и которые учитывали бы их взаимные интересы и интересы Сообщества в соответствии с Ст. 2 Договора.

---

[44] Первоначально Франция была больше обеспокоена положением на рынках сельскохозяйственной продукции, финансированием Сообщества и полномочиями Европейского Парламента по бюджету, но затем расширила свои требования и включила в них отмену квалифицированного большинства голосов при голосовании.

II. В отношении предшествующего параграфа делегация Франции считает, что когда вопрос касается очень важных интересов, дискуссии должны продолжаться до достижения всеми признанного соглашения.

III. Шесть делегаций отмечают, что существует различие точек зрения относительно того, что необходимо предпринимать в случае невозможности достижения полного соглашения.

Существует и четвертый параграф, в соответствии с которым государства-члены согласились, что решение пяти особо указанных вопросов, связанных с сельским хозяйством, будет приниматься по общему согласию.

Необходимо отметить, что это отчасти соглашение между государствами-членами (юридические последствия которого являются неопределенными) и отчасти соглашение, чтобы не согласиться; так или иначе на долгое время точка зрения Франции на практике возобладала и когда Соединенное Королевство стало членом Сообщества, правительство Королевства уверенно отстаивало точку зрения, что каждое государство-член имеет право вето[45]. Но даже в то время принятие решений квалифицированным большинством голосов практиковалось в одном случае — бюджет Сообщества.

Очередное важное событие произошло в 1982 г., когда Совет принял решение об увеличении цен на сельскохозяйственную продукцию, несмотря на попытку Соединенного Королевства использовать вето. В процессе развития ситуации бельгийский Председатель Совета, что предположительно было заранее спланировано, объявил голосование вопреки заявлению представителя Соединенного Королевства, что на карту поставлены очень важные интересы Королевства. Соединенное Королевство, Дания и Греция отказались принять участие в голосовании[46]; другие государства-члены голосовали "за", таким образом обеспечивая квалифицированное большинство, предусмотренное соответствующим положением Договора. Мнение Соединенного Королевства не было учтено, но месяц спустя, после заседания общего Совета, созванного специально для рассмотрения этого вопроса, господин Фрэнсис Пим (Francis Pym), в то время Министр иностранных дел Соединенного Королевства, выразил мнение, что вето остается в силе.

Как это можно объяснить? Неизвестно, какие аргументы приводились на этой встрече, но одно из объяснений — события предыдущего месяца не представляли собой нарушения обычая, так как попытка Соединенного Королевства использовать вето не была правильной. Соединенное Королевство признало, что повышение цен можно одобрить как таковое, и оно было блокировано с целью воздействовать на другие государства-члены, чтобы добиться уступок в отношении взносов в бюджет. Таким образом, если основываться на точке зрения, что право вето в отношении решения существует, только когда это решение противоречит жизненно важным интересам

---

[45] См. *The UK and the European Communities*, Cmnd. 4715 (1971), para. 29 and *Membership of the European Community - Report on Renegotiation*, Cmnd. 6003 (1975), para. 124.

[46] Как Дания, так и Греция поддерживали решение, однако рассматривали принцип вето как незыблемый.

государства, которого это решение касается, другие государства-члены имеют полное право поставить это решение на голосование[47].

Однако представляется само собой разумеющимся, что концепция принципа единогласного принятия решений была ослаблена[48]. Более того в последующие годы стало понятным, что для дальнейшего прогресса в достижении целей Сообщества необходимо увеличение числа решений, принимаемых большинством голосов. Как этого можно было достичь, обсуждалось в ходе дискуссий, которые привели к подписанию Единого европейского акта, и хотя последний непосредственно не затрагивает этого вопроса[49], представляется, что в нем отражается понимание того, что в будущем число вопросов, которые будут решаться путем голосования, по крайней мере в отношении завершения создания единого Европейского рынка, увеличится[50].

С этого момента процедуры голосования становятся все более общепринятыми[51]; однако из этого не следует, что положен конец "политическому вето"[52]. Это по существу обычай, поэтому пределы его действия всегда будут зависеть от консенсуса государств-членов в тот или иной момент: если большинство государств-членов против голосования (или отказываются голосовать), так как признают право одного из государств-членов утверждать, что под угрозой находятся его жизненно важные интересы, предложение будет блокировано; если нет — голосование будет проведено.

---

[47] См. the statement in the House of Commons by Sir Geoffrey Howe (Foreign Secretary at the time), on 23 April 1986, H C Deb., 96, cols. 320—321.

[48] См. Nicoll, "The Luxembourg Compromise" (1984) 23 JCMS 35, at 40-1, где говорится, что последующие голосования имели место в 1984 г.

[49] Некоторые положения, напр. Ст. 16 EEA, вносят поправки или дополняют Договор ЕС посредством закрепления требования о принятии решений квалифицированным большинством вместо единогласного, но это само по себе не влияет на рассматриваемый вопрос, так как без изменения отношения со стороны государств-членов новые положения не использовались бы больше, чем первоначально существовавшие. Однако в особом случае со Ст. 100A EC (введенной в соответствии с Ст. 18 EEA) оспоримо, что право вето было преднамеренно устранено, принимая во внимание параграф 4, который дает право государствам-членам при определенных условиях не принимать участия в мерах по гармонизации принятых Советом квалифицированным большинством: существование этой нормы дает право государствам-членам выдвигать аргументы в пользу того, что под угрозой находятся их жизненно важные интересы.

[50] Однако в выступлении в палате общин 23 апреля 1986 г., министр иностранных дел Соединенного Королевства указал, что Люксембургское соглашение "никоим образом не изменено Единым европейским актом." См. H C Deb., 96, cols. 320—321.

[51] Интересно, что 20 июля 1987 г. Совет внес поправки в свои Процедурные правила. В соответствии с этими поправками голосование теперь могло проводиться не только по инициативе Председателя, но и по инициативе любого члена Совета (или по инициативе Комиссии) при условии, что простое большинство членов Совта высказались "за". Это означает, что существует два голосования: процедурное голосование (следует ли голосовать по непроцедурному вопросу) и если процедурное предложение нашло поддержку у большинства государств-членов, голосование по непроцедурному вопросу. См. OJ 1987, L291/27. Первоначально голосование по непроцедурному вопросу могло проводиться только по решению Председателя.

[52] Фраза "политическое вето" используется в целях разграничения вето, основанного на обычае (Люксембургское соглашение), и юридически признанного вето, применяемого в тех случаях, когда в соответствии с Договорами необходимо единогласие.

Европейский совет [53]

В 1974 г. принято решение, что главы государств или правительств[54] государств-членов, а также министры иностранных дел будут регулярно проводить встречи на высшем уровне. Через некоторое время эти встречи получили официальный статус и стали именоваться "Европейский совет" (не путать с обычным Советом, официальное название которого "Совет Европейских сообществ")[55]. В 1986 г. Европейский совет получил правовое закрепление в Статье 2 ЕЕА[56].

В настоящий момент соответствующие положения закреплены в Статье D Маастрихтского договора, которая предусматривает, что Европейский совет дает Союзу необходимый импульс для развития и определяет общие политические ориентиры. Статья D также закрепляет право Председателя Комиссии и одного из членов Комиссии участвовать в заседаниях. Европейский совет собирается не реже двух раз в год под председательством Главы государства или правительства государства-члена, которое председательствует в Совете. Дискуссии в рамках Европейского совета касаются как вопросов, связанных с Сообществом, так и внешних вопросов (но входит в компетенцию Союза)[57]. Если проводится обсуждение вопросов, связанных с Сообществом, Европейский совет может действовать в качестве Совета Европейских сообществ. Право Сообществ не имеет положений, препятствующих, чтобы государства-члены были представлены на заседаниях Совета главами государств или правительств[58]. Однако на практике, как представляется, даже когда Европейский совет рассматривает вопросы, связанные с Сообществом, он затрагивает только обще политические вопросы; они затем обретают юридическую форму на заседаниях Совета, проводимых на уровне министров.

ОБЩАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ

Еще в начале 50-х гг. делались попытки развить Европейскую интеграцию в областях обороны и внешней политики, однако эти попытки провалились, когда Национальная ассамблея Франции отклонила Договор о создании Ев-

---

[53] См. the Solemn Declaration on European Union 1983, Point 2.1, EC Bull., 6-1983, p. 25.

[54] Это означает Премьер-министр Соединенного Королевства, Канцлер Германии, Президент Франции и т.д.

[55] Ст.1 Договора "о слиянии".

[56] В настоящий момент заменена Ст. P.1. Маастрихтского договора.

[57] Общая внешняя политика и политика безопасности и сотрудничество в области правосудия и внутренних дел (рассматриваются далее по тексту). В компетенцию Европейского Союза так же, как и в компетенцию трех Сообществ, входят эти три области: Ст. A Маастрихтского Договора.

[58] Solemn Declaration on European Union 1983, Point 2.1.3, EC Bull., 6-1983, p.25.

ропейского оборонительного сообщества ("European Defence Treaty"). Новая попытка предпринята через пятнадцать лет[59]. Были преднамеренно опущены какие-либо указания на элементы надгосударственности, и вместо этого упор был сделан на создании основ межправительственного политического сотрудничества, в основном в области внешней политики. Государства-члены согласились проводить на регулярной основе консультации и обмен информацией, имея в виду, что это обеспечит формирование единой позиции и совместные действия в международных отношениях.

Удивительным в этой системе было то, что она функционировала вне институционной структуры Сообщества. Между Европейским сообществом и, как оно в то время называлось, Европейским политическим сотрудничеством (ЕПС) существовало жесткое разделение: Комиссия в значительной степени оставалась вне встреч в рамках ЕПС, проходивших в столице государства-члена, председательствующего в Совете, а не в Брюсселе. В качестве аргумента в пользу этого указывалось, что ЕПС находится вне сферы Договоров; следовательно, оно вне компетенции институтов Сообщества. Однако вскоре стало ясно, что это разделение не может далее сохраняться в неприкосновенности. Например, если необходимо принять экономические санкции против третьего государства, должно ли это входить в компетенцию ЕПС (так как в компетенцию ЕПС входит внешняя политика) или в компетенцию Сообщества (так как в компетенцию Сообщества входят экономические вопросы, перечисленные в Статьях 110—116 Договора ЕС)? Фактически, когда началась Фолклендская война, санкции против Аргентины были приняты Сообществом после "обсуждения в контексте Европейского политического сотрудничества", но "согласно соответствующим положениям Договоров, учреждающих сообщества"[60]. Таким образом для достижения желаемого результата были объединены две системы.

С течением времени разделительная черта между Сообществом и ЕПС становилась все более расплывчатой, и Раздел III Единого европейского акта, который закрепил юридическое признание ЕПС, определил, что Комиссия будет "полностью ассоциирована с деятельностью в рамках Политического сотрудничества"[61], и что Европейский Парламент будет "с ней тесно ассоциирован"[62]. В Раздел III было также включено положение, предусматривающее создание политической и административной структуры ЕПС.

Раздел III ЕЕА был отменен Маастрихтским договором[63] и заменен Разделом V последнего. В нем предусматривается общая внешняя политика и политика безопасности (ОВП и ПБ), которую государства-члены должны проводить "активно и открыто в духе лояльности и взаимной солидарно-

---

[59] Моментом начала Европейского политического сотрудничества обычно считаются встреча на высшем уровне в Гааге в декабре 1969 г. и Люксембургский доклад в октябре 1970 г.
[60] См. the preamble to Council Regulation 877/82, OJ 1982, L102/1.
[61] Ст. 30(3)(b) ЕЕА. См. теперь Ст. J.7 Маастрихтского договора.
[62] Ст. 30(4) ЕЕА. См. теперь Ст. J.7 Маастрихтского договора.
[63] Ст. P(2) Маастрихтского договора.

сти"[64]. ОВП и ПБ должны проводиться в двух формах: систематическое сотрудничество и совместные действия[65]. Первая основана на консультациях, общих позициях (на которые должны ориентироваться позиции государств-членов) и скоординированных действиях[66]. Вторая используется, если Совет принимает решение (на основе основных ориентиров, определенных Европейским советом), что вопрос требует проведения совместных действий. Установив принцип совместных действий, Совет всякий раз определяет область их применения, цели и продолжительность, а также средства, процедуры и условия их осуществления. В решении вопросов, связанных с ОВП и ПБ, Совет должен действовать на основе принципа единогласия, за исключением случая, когда Совет при принятии решения, что по данному вопросу должны проводиться совместные действия или на любой из стадий этих совместных действий, может принять решение (на основе принципа единогласия), что решения по конкретным вопросам в будущем будут приниматься квалифицированным большинством[67].

Вопросы, касающиеся обороны, не подпадают под положения, предусматривающие совместные действия. Они определены в Статье J.4, предусматривающей возможность формирования общей оборонной политики, которая "могла бы быть преобразована со временем в общую оборону"[68]. Западноевропейский союз (ЗЕС) объявлен составной частью процесса развития Европейского Союза и имеет целью реализовать его решения в части оборонительной политики. Оборонительная политика Европейского Союза должна быть совместимой с общей политикой безопасности и оборонительной политикой, установленной в НАТО[69]. Положения данной статьи не препятствуют развитию более тесного сотрудничества между двумя или большим числом государств-членов на двустороннем уровне в рамках Западноевропейского союза и Атлантического союза при условии, что такое сотрудничество не противоречит общей оборонной политике, предусмотренной Маастрихтским договором.

Институционная структура, определенная в Едином европейском акте, в большей части сохранилась[70]. Председательствующее государство-член отвечает за осуществление общих мероприятий (в реализации этих задач оно, в случае необходимости, опирается на содействие государства-члена, которое председательствовало в предшествующий период, а также государства-члена, которое будет председательствовать вслед за ним). Комиссия всесторонне участвует в работе, связанной с выполнением этих задач. Государства-члены, являющиеся постоянными членами Совета безопасности, должны "обеспечивать защиту позиций и интересов Союза без ущерба для обязанно-

---

[64] Ст. J.1(4) Маастрихтского договора.
[65] Ст. J.1(3) Маастрихтского договора. Первой посвящена Ст. J.2 и второй Ст. J.3.
[66] Ст. J.2. Маастрихтского договора.
[67] Ст. J.3(2) Маастрихтского договора.
[68] Ст. J.4(1) Маастрихтского договора.
[69] Ст. J.4(4) Маастрихтского договора.
[70] См. Статьи J.5—J.9 Маастрихтского договора.

стей, налагаемых на них Уставом ООН"[71]. Дипломатические и консульские представительства государств-членов и их представители в международных организациях обязаны сотрудничать, чтобы обеспечить согласование и осуществление общих позиций и общих мер.

Председательствующее государство-член должно проводить консультации с Европейским парламентом по важнейшим аспектам и основным альтернативам общей внешней политики и политики безопасности и должно обеспечить, чтобы позиции Европейского парламента были приняты во внимание[72]. Европейский парламент может обращаться с вопросами к Совету и давать ему рекомендации.

Общий контроль за реализацией ОВП и ПБ возложен на Европейский совет. Он определяет принципы и основные ориентиры, в то время как Совет Европейских сообществ принимает решения для их осуществления[73]. Комиссия полностью подключается к работе, выполняемой в области ОВП и ПБ[74]. Административные расходы, связанные с ОВП и ПБ, которые несут институты Сообщества, покрываются из бюджета Европейских сообществ[75]. Совет может решить (единогласно), что текущие расходы покрываются из бюджета Европейских сообществ, или определить, что такие расходы покрываются государствами-членами[76].

Самое поразительное в ОВП и ПБ — почти полное отсутствие федералистского элемента. Вся власть сосредоточена в руках Совета, который не обязан действовать в соответствии с предложением Комиссии: на практике существует противоречие относительно того, в какой степени Комиссия может выдвигать предложения. Все решения принимаются на основе принципа единогласия (за исключением случаев, когда государства-члены единогласно примут иное решение), какого-либо положения, предусматривающего принятие законодательства, не существует[77], и юрисдикция Суда почти полностью исключена[78].

СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ПРАВОСУДИЯ И ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Похожая система предусмотрена Разделом VI Маастрихтского договора для сотрудничества в области правосудия и внутренних дел, она включает поли-

---

[71] Ст. J.5(4) Маастрихтского договора.
[72] Ст. J.7 Маастрихтского договора.
[73] Ст. J.8 Маастрихтского договора.
[74] Ст. J.9 Маастрихтского договора.
[75] Ст. J.11 Маастрихтского договора.
[76] Там же. Совет может распределить расходы между государствами-членами в соответствии с определенными им пропорциями.
[77] В случае необходимости следует обратиться к Договору ЕС, как было сделано при принятии санкций против Аргентины.
[78] Ст. L Маастрихтского договора.

тику по предоставлению убежища, контроль в отношении внешних границ Сообщества (т. е. границ с государствами, не являющимися государствами-членами), иммиграцию из государств, не являющихся государствами-членами, борьбу с употреблением наркотиков, международными преступлениями, сотрудничество по гражданским и уголовным делам, таможенное сотрудничество, сотрудничество полиций в целях борьбы с серьезными международными преступлениями. Перечисленные выше области рассматриваются как составляющие общий интерес: по условиям Договора государства-члены должны консультироваться, сотрудничать и координировать свои действия в этих областях[79]. Совет может принимать совместную позицию и предпринимать совместные действия. Он также может готовить соглашения и рекомендовать государствам-членам принять их. Если в соглашениях не предусмотрено иное, то меры, которые будут осуществляться государствами-членами, одобряются в Совете большинством в две трети голосов Договаривающихся сторон[80].

Другие аспекты системы аналогичны созданной в рамках общей внешней политики и политики безопасности[81]. Федералистский элемент и юрисдикция Суда ЕС также отсутствуют[82].

ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ

Состав

Европейский парламент[83] представляет входящие в Сообщество народы. Это определено в Статье 137 ЕС[84], предусматривающей, что он состоит из представителей народов государств, объединившихся в Сообщество". Однако, несмотря на это, члены Европейского парламента долгое время отбирались

---

[79] Европейская конвенция о защите прав человека и Конвенция о статусе беженцев должны соблюдаться.

[80] Ст. K.3(2)(c) Маастрихтского договора.

[81] Политический комитет в рамках ОВП и ПБ (выполняет функции, аналогичные тем, что выполняет Корепер) сходен с Координационным комитетом (ср. Ст. J.8(5) и Ст. K.4(1), также существуют аналогичные положения, определяющие роль Комиссии (ср. Ст. J.9 и Ст. K.4(2); роль Парламента (ср. Ст. J.7 и Ст. K.6); двустороннее сотрудничество (ср. Ст. J.4(5) и Ст. K.7); защиту общих позиций в международных организациях и на международных конференциях (сравните Ст. J.2(3) и Ст. K.5); финансирование (сравните Ст. J.11(2) и Ст. K.8(2).

[82] Ст. L Маастрихтского договора. Единственное исключение возможно в соответствии со Ст. K.3(2)(c), которая определяет, что соглашения, принятые государствами-членами в области правосудия и внутренних дел, могут предусматривать,что Суд наделяется компетенцией толковать положения и выносить определения по спорам, касающимся их применения.

[83] В учреждающих Договорах он называется "Ассамблея". Европейский парламент получил свое наименование в 1962 г. (EP Resolution of 30 March 1962, JO 1962, p.1045). Это было признано государствами-членами в Едином европейском акте: См. Ст. 3(1) ЕЕА. Сейчас см Ст. 4 ЕС.

[84] См. также Ст. 20 ЕОУС и 107 Евратома.

законодательными органами государств-членов и только в 1976 г. достигнуто соглашение о прямых выборах[85]. Договоры предусматривали, что Европейский парламент разработает предложения относительно прямых выборов и что Совет, действуя единогласно, "утвердит соответствующие положения" и рекомендует государствам-членам принять их в соответствии со своими конституционными процедурами[86]. Первоначальные предложения Парламент разработал еще в 1960 г., однако Совету потребовалось шестнадцать лет для принятия решения. После этого положения должны были быть приняты в государствах-членах, что стало причиной трудностей и задержек, Соединенное Королевство не было исключением; таким образом, первые выборы состоялись в 1979 г. После этого выборы проводились и будут проводиться каждые пять лет[87].

Правовой акт, предусматривающий выборы, принял необычную форму, так как все его материальные положения закреплены в Акте, принятом как приложение к решению Совета. Правовая природа этого Акта имеет спорный характер. Имеет ли он силу как международный договор между государствами-членами, основанный на предложенном Советом проекте? Или он вступает в силу как решение Совета, с которым согласились все государства-члены? Пожалуй, правильней всего считать, что Статьи 138(3) ЕС, 21(3) ЕОУС и 108(3) Евратома предусматривают, что вместо обычной может быть применена специальная процедура, в соответствии с которой Договоры могут быть изменены[88]. Если эта точка зрения верна, Акт вступает в силу как соглашение между государствами-членами, но представляет собой часть трех Договоров[89]. Важность этого вопроса в том, что наделение Суда ЕС компетенцией признавать недействительным[90], толковать[91] или принуждать к исполнению[92] Акта зависит от правового статуса Акта[93].

До 1994 г. в Европейском парламенте было 518 мест и четыре крупнейших государства-члена (Германия, Франция, Италия и Соединенное Королевство) имели по 81 месту каждое. После объединения Германии электорат

---

[85] Council Decision 76/787, and the annexed Act, касающиеся прямых выборов представителей Ассамблеи с использованием всеобщего прямого избирательного права, OJ 1976, L278/1. Далее см. Forman, (1977) 2 ELRev. 35.

[86] Ст. 138(3) ЕС, 21(3) ЕОУС и 108(3) Евратома. Поправки, внесенные Маастрихтским Договором в настоящий момент, предусматривают, что перед принятием положений для рекомендации государствам-членам Совет должен получить согласие Европейского парламента (действующего большинством голосов).

[87] См. Art. 3 of the Act providing for direct elections.

[88] Первоначально это было закреплено в Статьях 236 ЕС, 96 ЕОУС и 204 Евратома; см. сейчас Ст. N Маастрихтского договора.

[89] См. Joliet, *Institutions*, 75-77, где эта проблема всесторонне рассмотрена.

[90] См. Ст. 173 ЕС, 38 ЕОУС и 146 Евратома (прямые иски) и 177 ЕС, 41 ЕОУС и 150 Евратома (решения, касающиеся действительности, принимаемые в преюдициальном порядке).

[91] См. Ст. 177 ЕС и 150 Евратома.

[92] См. Ст. 169 — 171 ЕС, 88 ЕОУС и 141-143 Евратома.

[93] Если верна третья точка зрения, Суд ЕС не может признать Акт недействительным, даже если он нарушает Договоры, но может толковать или принуждать к исполнению, если Договоры это предусматривают.

этой страны настолько существенно увеличился, что паритет с другими тремя государствами-членами не мог сохраняться. Распределение мест среди государств-членов на выборах 1994 г. будет следующим:[94]

Германия	99
Франция, Италия и Соединенное Королевство	87 (каждое)
Испания	64
Нидерланды	31
Бельгия, Греция и Португалия	25 (каждое)
Дания	16
Ирландия	15
Люксембург	6
ВСЕГО	567 [95]

Заметно, что распределение не пропорционально численности населения. Население Соединенного Королевства в более чем 150 раз больше, чем в Люксембурге, однако число мест в Парламенте у последнего меньше, чем у Соединенного Королевства менее чем в пятнадцать раз. Иными словами голос одного гражданина Люксембурга эквивалентен примерно десяти голосам граждан Соединенного Королевства. Это не совсем соответствует принципу "один человек — один голос — одинаковая ценность", что указывает, что демократические принципы должны уступать обеспечению национальных интересов небольших государств-членов[96].

Акт, определяющий прямые выборы, предусматривает, что до принятия унифицированной процедуры выборов каждое государство-член имеет право

---

[94] См. решение Совета 93/81, OJ 1993, L33/15, вносящее поправки в Акт, прилагаемый к решению Совета 76/787 (выше). Эти поправки приняты государствами-членами на основании соответствующих внутренних конституционных процедур.

[95] *Прим. научн. ред.* По состоянию на 1 декабря 1997 г., согласно Статье 138 Договора о ЕС число членов Европейского парламента — 626, а депутатские мандаты распределены между государствами-членами следующим образом: Бельгия — 25, Дания — 16, Германия — 99, Греция — 25, Испания — 64, Франция — 87, Ирландия — 15, Италия — 87, Люксембург — 6, Нидерланды — 31, Австрия — 21, Португалия — 25, Финляндия — 16, Швеция — 22, Соединенное Королевство — 87 (см. Ст. 138 Договора о ЕС).

[96] Иногда утверждается, что такое непропорциональное распределение мест необходимо, чтобы обеспечить представительство всех партий в небольших государствах. Однако это не может объяснить отход от основополагающего принципа равенства при голосовании и то, почему Северная Ирландия, с ее своеобразной и изменчивой политической ситуацией, должна иметь количество мест, вдвое меньшее, чем Люксембург, хотя количество голосующих в Северной Ирландии превышает число голосующих в Люксембурге в четыре раза. То, что Северная Ирландия не является независимым государством, не меняет дела, так как Европейский парламент не должен представлять государства-члены, эта функция выполняется Советом.

применять собственную процедуру проведения выборов[97]. До настоящего момента соглашение относительно унифицированной системы не достигнуто, представляется, что во многом из-за нежелания Соединенного Королевства согласиться с пропорциональным представительством; таким образом, вопрос — в законодательствах государств-членов[98], а системы выборов в разных государствах различны. Соединенное Королевство использует свою обычную систему "first past the post" (за исключением Северной Ирландии)[99].

Члены Европейского парламента (ЧЕП) могут быть одновременно членами национальных парламентов[100]. Но статья 6(1) Акта, являющегося приложением к решению Совета 76/787, определяет перечень должностей, с которыми исполнение обязанностей ЧЕП несовместимо. Самые важные из них следующие: член правительства государства-члена; член Комиссии; судья, генеральный адвокат, секретарь Суда ЕС; или должностное лицо института Сообщества на время выполнения своих обязанностей. В соответствии со Ст. 6(2) государства-члены могут вводить дополнительные условия совместимости, и в Соединенном Королевстве большинство из условий дисквалификации для палаты общин также применимо к членству в Европейском парламенте[101].

Оплата члена Европейского парламента

ЧЕП получают такой же оклад, как и их коллеги по парламентам государств-членов; разница между окладами парламентариев значительна и варьируется в зависимости от того, какое государство-член они представляют. С оклада ЧЕП в государстве, которое они представляют, взимается подоходный налог. ЧЕП также имеет значительные надбавки к окладу (часто превышающие оклады), с которых в государствах-членах налог не взимается.[102]

---

[97] Ст. 7(2). Это предусмотрено другими положениями Акта; см. Joliet, *Institutions*, 77 — 82. Можно спорить о действительности Ст. 7(2), так как положения Договора (Ст. 138(3) ЕС, 21(3) ЕОУС и 108(3) Евратома) предусматривают, что процедура должна быть унифицирована во всех государствах-членах. В качестве контраргумента можно указать, что это требование имеет место только в отношении предложений Парламента, а не в отношении окончательного мероприятия, которое может ввести по стадиям в действие положения Договора (см. Joliet, *Institutions*, 77); в любом случае, будет ли Суд ЕС наделен компетенцией признать Акт недействительным, сомнительно: см. выше обсуждение правовой природы Акта.

[98] В связи с этим Суд ЕС признал нелегитимным грант Европейского парламента, предназначенный политическим партиям для покрытия расходов в связи с выборами: *Les Verts-Party Ecologiste v. European Parliament*, Case 294/83, [1986] ECR 1339. (Экологическая партия (зеленые) опротестовала грант на основании того, что он был распределен несправедливо по отношению к другим, недавно появившимся партиям.)

[99] European Parliamentary Elections Act 1978, s. 3.

[100] Ст.5 Акта, являющегося приложением к решению Совета 76/787.

[101] European Parliamentary Elections Act 1978, Sched. 1, para 5.

[102] *Lord Bruce v. Aspden*, Case 208/80, [1981] ECR 2205.

Привилегии и иммунитеты

Для ЧЕП установлен ряд привилегий и иммунитетов[103], наиболее важные из которых: во-первых, свобода передвижения к местам заседаний Парламента и обратно; во-вторых, иммунитет от процессуальных действий в отношении выраженного мнения или голосования во время выполнения ими служебных обязанностей; в-третьих, в их государствах-членах — те же иммунитеты, которые предоставляются членам парламента этих государств и в других государствах-членах — иммунитет от ареста и от судебного преследования. Иммунитеты третьей группы предоставляются только на период сессии Парламента, но так как она фактически продолжается в течение всего года[104], это ограничение не имеет существенного значения[105]. Парламент сам может вынести решение о лишении иммунитетов этой группы.

Политические партии[106]

Члены Европейского парламента располагаются в зале заседаний в соответствии с партийной принадлежностью, а не по государствам-членам. Правила процедуры предусматривают официальное признание Европейских политических партий (называемых "политическими группами") и для признанных таким образом партий существуют различные как процедурные, так и административные преимущества. Для получения признания партия должна объединять определенный минимум ЧЕП. Большинство партий представляют собой коалиции партий государств-членов, в некоторых случаях одна из партий может играть доминирующую роль. Так, например, партия Европейских социалистов включает ЧЕП — лейбористов из Великобритании и социал-демократов из других государств-членов; Европейская народная партия включает в себя Христианских демократов из Германии и других стран, а в настоящий момент — также консерваторов Великобритании; и Зеленая группа включает в себя представителей партий из различных стран, борющихся за сохранение окружающей среды. Как можно предположить, степень

---

[103] См. the Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities, Arts. 8-10.

[104] Продолжительность сессии Парламента определяется самим Парламентом. Хотя Парламент и не заседает в течение всего года, он проводит различные вспомогательные мероприятия, такие как заседания комитетов, почти круглый год, что с точки зрения обеспечения действия иммунитетов входит в период сессии Парламента, до официального закрытия сессии Парламента, которое происходит непосредственно перед открытием новой сессии.

[105] Может ли бывший член Парламента быть привлечен к ответственности в Англии за неправомерное получение денег от Европейского парламента на покрытие расходов, см. *R* v. *Manchester Crown Court*, ex parte DPP [1993] 1 WLR 693 (QBD), отмененное по другим основаниям [1993] 1 WLR 1524 (HL). По мнению палаты лордов (ibid. at 1530 — 1531), решение окружного суда по этому делу было вынесено при отсутствии у суда компетенции и не будет обязательным для какого-либо другого суда.

[106] Ст. 138a EC, положение, внесенное в соответствии с Маастрихтским договором, предусматривает, что политические партии на европейском уровне являются важным фактором интеграции внутри Союза. Они также содействуют формированию европейской идентичности и выражению политической воли граждан Союза.

единства в этих партиях различна, и в отношении некоторых вопросов национальные приоритеты становятся более важными, чем лояльность в отношении одной из политических групп.

Комитеты

Характерная черта Европейского парламента — роль, которую выполняют комитеты. Ряд комитетов обеспечивают подготовку пленарных заседаний, например Комитет по законодательным вопросам и гражданским правам, Комитет по сельскому хозяйству, рыболовству и сельскому развитию и Комитет по контролю за исполнением бюджета. Большая часть работы Парламента ведется в этих комитетах. Если вопросы передаются для обсуждения в Парламент, они обычно в первую очередь рассматриваются в соответствующем комитете и последующее обсуждение в Парламенте происходит на основании представленного соответствующим комитетом доклада.

Вопросы Европейского парламента

Вопросы Европейского парламента стали важной частью процедуры его работы. Ст. 140 ЕС[107] обязывает Комиссию давать устные или письменные ответы на вопросы Европейского парламента или его членов, и Ст. J.7 Договора о Европейском союзе обязывает председательствующее государство-член консультироваться с Европейским парламентом по важнейшим аспектам общей внешней политики и политики безопасности и предусматривает, что Парламент может обращаться с вопросами к Совету. Аналогичные положения, касающиеся сотрудничества в области правосудия и внутренних дел, закреплены в Ст. K.6 Договора о Европейском союзе.

Ответы на поставленные Европейским Парламентом вопросы публикуются в Официальном журнале ("Official Journal") и являются важным источником информации о деятельности Сообщества. Однако в некоторых случаях ответы содержат настолько недостаточно информации, что вряд ли были бы учтены в палате общин.

Предложения, расследования и петиции

Три поправки к учреждающим Сообщества договорам, внесенные Маастрихтским договором, заслуживают с этой точки зрения упоминания: право Парламента формулировать просьбу о представлении предложения, его право начинать расследование и право граждан (и других лиц) обращаться с петицией в Парламент.

Второй параграф Ст. 138b ЕС[108] дает Парламенту право, действуя по решению большинства, просить Комиссию представить любое "уместное

---

[107] См. также Ст. 23 ЕОУС и 110 Евратома.
[108] См. также Ст. 20a ЕОУС и 107a Евратома.

предложение" по вопросам, которое, как он считает, требует принятия акта Сообщества с целью осуществления настоящего Договора. Как представляется, обязанность Комиссии удовлетворить эту просьбу не предусмотрена.

Ст. 138c ЕС[109] предоставляет Парламенту право образовывать (временные) комитеты для расследования по запросу четвертой части своих членов для рассмотрения предполагаемых нарушений или неверного применения права Сообщества (за исключением случаев, когда вопрос является предметом судебного рассмотрения). Подробные условия, определяющие использование прав по расследованию, должны быть установлены общим соглашением между Европейским парламентом, Советом и Комиссией. Предположительно они будут касаться полномочий следственных комитетов (например, могут ли они требовать от должностных лиц Сообщества, членов Комиссии и министров правительств государств-членов дачи показаний.)

Ст. 138d ЕС[110] предоставляет любому гражданину Европейского Союза право, индивидуально или совместно с другими, обращаться с петицией в Европейский парламент по вопросу, который входит в сферу компетенции Сообщества и который касается его непосредственно[111]. Это положение создает юридическое признание уже существующей некоторое время практике, которая может быть эффективным средством давления на Сообщество.

Омбудсмен

Ст. 138e ЕС[112] предоставляет Европейскому парламенту право назначать Омбудсмена[113], наделенного полномочиями принимать жалобы от любого гражданина Союза,[114] касающиеся случаев плохой организации деятельности институтов и органов Сообщества, за исключением Суда или Суда первой инстанции, выступающих в роли судебного органа. Омбудсмен назначается после каждых выборов Европейского парламента и выполняет свои полномочия до следующих выборов. Омбудсмен имеет право на повторное назначение. В определенной степени его статус похож на статус члена Комиссии: он полностью независим при выполнении своих обязанностей и может быть освобожден от должности Судом по просьбе Европейского парламента, если он более не соответствует условиям, требуемым для исполнения его обязанностей или если он виновен в неправомерном поведении.

---

[109] См. также Ст. 20b ЕОУС и 107b Евратома.

[110] См. также Ст. 20c ЕОУС и 107c Евратома.

[111] Право также распространяется на лиц, не являющихся гражданами, проживающими в каком-либо государстве-члене (также на компании, имеющие зарегистрированный офис в каком-либо государстве-члене).

[112] См. также Ст. 20d ЕОУС и 107d Евратома.

[113] Институт Омбудсмена первоначально возник в Скандинавии. The Parliamentary Commissioner for Administration in Britain основан по скандинавской модели.

[114] Право также распространяется на лиц, не являющихся гражданами, проживающими в каком-либо государстве-члене (также на компании, имеющие зарегистрированный офис в каком-либо государстве-члене).

В случае, если Омбудсмен устанавливает факт плохого управления, он направляет дело в заинтересованное учреждение, которое должно в течение трех месяцев сообщить ему свою точку зрения. После этого Омбудсмен направляет сообщение в Европейский парламент и заинтересованное учреждение. Лицо, подающее жалобу, должно быть информировано о результатах такого расследования. Однако Парламент не обладает в случае удовлетворения жалобы правом обеспечивать возмещение. Возможно, подразумевается, что это будет сделано заинтересованным учреждением.

Статья 138e (4) предусматривает, что Парламент может после того как он запросит и получит заключение Комиссии и с одобрения Совета, действующего по решению, принятому квалифицированным большинством, определить положения и общие условия выполнения Омбудсменом своих обязанностей.

Консультации

Нормотворческий процесс в Сообществе и роль Парламента в этом процессе рассматриваются далее[115]. Из этого рассмотрения будет видно, что полномочия Парламента различны в зависимости от того, на основании каких положений принимается та или иная мера: в некоторых случаях Парламент имеет весьма широкие полномочия, в других он имеет только право провести консультацию[116]. Здесь будет проанализирована ситуация, когда Парламент имеет право провести консультацию.

В соответствии с этой процедурой Комиссия представляет предложение в Совет, который в свою очередь передает его в Парламент для получения заключения Парламента. На первой стадии предложение рассматривается в одном из комитетов Парламента, который составляет доклад и проект решения. Затем эти документы передаются в Парламент полного состава, который дает свое заключение (положительное или отрицательное) и может внести поправки к предложению. Комиссия может модифицировать свое предложение, основываясь на заключении Парламента, однако ни Комиссия, ни Совет не только не обязаны следовать заключению Парламента, но и давать Парламенту объяснения в связи с отклонением заключения.

Несмотря на то, что при этой процедуре у Парламента нет полномочий влиять на содержание правовых норм, следует уважать его право провести консультации. В противном случае Суд ЕС признает акт нелегитимным. Это было сделано при рассмотрении дела *Roquette* v. *Council*[117], когда Совет в марте 1979 г. представил в Парламент законодательное предложение. Так как акт должен был вступить в силу 1 июля 1979 г., Совет просил дать за-

---

[115] См. стр. 40—50.

[116] Когда соответствующее положение Договора не дает Парламенту право провести консультацию, он проводит консультации в соответствии с межинституциональным договором Парламента и Совета: см. EP Resolution 65 of 27 November 1959, p.1267. Неясно, каковы правовые последствия, если Парламент не получит консультации.

[117] Case 138/79, [1980] ECR 3333. См. также *Maizena* v. *Council*, Case 139/79, [1980] ECR 3393.

ключение до завершения апрельской сессии. Это было невозможным, так как проект резолюции, подготовленный парламентским Комитетом по сельскому хозяйству, куда было препровождено предложение, был отклонен Парламентом на пленарном заседании. Это означало, что вопрос должен быть возвращен в Комитет для повторного рассмотрения, и возникшая в результате этого задержка сделала невозможным завершить процедуру до закрытия апрельской сессии. При наличии соответствующего намерения Совета или Комиссии Парламент был готов созвать внеочередную сессию, но Совет такой просьбы не представил. Вместо этого Совет принял акт 25 июня 1979 г., ссылаясь в преамбуле на факт, что Парламент провел "консультацию", а не на (что является нормальным) его заключение.

Достаточно ли, что Парламенту предложено дать заключение, или он реально должен представить заключение? Если он должен реально представить заключение, то Парламент может отсрочить принятие нормативного акта на неопределенное время, просто не давая заключения. Если бы такое было возможным, право получить консультацию превратилось бы в право вето. В своем решении Суд указал, что анализ требования консультации "предполагает, что Парламент представил заключение. Невозможно принять точку зрения, что требование удовлетворено, если Совет просто запросил заключение"[118]. Совет утверждал, что Парламент своей работой сделал выполнение требования невозможным. Суд, однако, указал, что Совет не использовал всех возможностей для получения заключения; в частности он не обратился с просьбой созвать внеочередную сессию. Таким образом Совет не подтвердил свои обвинения, и Суд признал акт недействительным. Однако он был осторожен, оставив вопрос об указанном Советом принципе открытым и в большой степени вероятно, что если бы Парламент преднамеренно преследовал цели обструкции, Совет мог продолжить процедуру принятия акта, не дожидаясь заключения.

Какова позиция, когда после получения заключения Парламента в предложение внесены поправки? Если после внесения поправок всегда необходимо получать новое заключение Парламента, процедура станет очень громоздкой, так как вносить поправки часто необходимо для согласия государств-членов в Совете. Поэтому Суд постановил, что если положения окончательного текста акта "по существу идентичны" положениям, содержащимся в варианте, представленном Парламенту, необходимость в повторных консультациях отпадает[119]. Если, однако, измененный текст имеет существенные отличия от того, который был передан в Парламент, он должен быть снова представлен в Парламент. Если этого не будет сделано, акт будет признан недействительным[120].

Нормотворчество — не единственный вопрос, по которому должны проводиться консультации с Парламентом. Еще одна область, где действуют такие обязанности, — международные соглашения между Сообществом и

---

[118] Para. 34 of the judgement.

[119] *Chemiefarma* v. *Commission*, Case 41/69, [1970] ECR 661 (paras. 68 and 69 of the judgement). *Buyl* v. *Commission*, Case 817/79, [1982] ECR 245 (paras. 23 and 24 of the judgement).

[120] *Parliament* v. *Council*, Case C-65/90, 16 July 1992.

государствами, не входящими в его состав. Процедура заключения международных договоров в соответствии с договором о ЕС изменена в результате внесения Маастрихтским договором поправок в Ст. 228 Договора о ЕС. В некоторых случаях (анализируются ниже) в настоящий момент Парламент имеет право вето; во всех других случаях в соответствии с Договором о ЕС, за исключением соглашений по тарифам и торговле в соответствии со Ст. 113(3), Парламент имеет право провести консультации[121]. Однако четко сформулировано, что Совет может установить для Парламента срок для вынесения заключения, и при отсутствии заключения в установленный срок Совет может действовать без него[122].

Право Парламента получить консультации в отношении международных договоров, ранее не закрепленное в Договорах, впервые зафиксировано в 1983 г. в Торжественной декларации о Европейском Союзе (Solemn Declaration on European Union)[123], и с определенной точки зрения новые положения могут рассматриваться как своего рода регресс для Парламента, так как представляется, что Торжественная декларация охватывает все "значительные соглашения", включая предположительно соглашения по тарифам и торговле, которые в настоящий момент прямо исключены Ст. 228(3).

В заключение необходимо сказать, что в соответствии со Ст. J.7 Договора о Европейском Союзе председательствующее государство-член должно консультироваться с Европейским парламентом по "важнейшим вопросам и основным альтернативам общей внешней политики и политики безопасности" и должно обеспечить, чтобы позиции Европейского парламента были "должным образом приняты во внимание[124]. Однако в связи с тем, что Суд ЕС не наделен полномочиями в данной области[125], какие-либо юридические санкции в случае, если это не будет сделано, невозможны.

Право вето

В ряде ситуаций Парламент должен давать согласие на принимаемый Советом акт. В этих случаях Парламент имеет право вето. Некоторые из этих ситуаций рассмотрены далее в книге, три из них будут представлены в настоящем параграфе.

Первая касается нормотворчества и обусловлена Ст. 8a (2) ЕС, которая предусматривает, что Парламент должен дать согласие на положения, принятые Советом, с целью способствовать осуществлению прав граждан Европейского Союза на свободное передвижение и постоянное проживание на территории государств-членов.

---

[121] См. первый параграф Ст. 228(3) ЕС.
[122] Там же.
[123] См. пункты 2.3.7 Торжественной декларации.
[124] Ст. K.6 Маастрихтского договора закрепляет аналогичные положения, касающиеся сотрудничества в области правосудия и внутренних дел.
[125] Ст. L Маастрихтского договора.

Вторая касается международных соглашений и предусмотрена вторым параграфом Ст. 228(3) ЕС, в соответствии с которой согласие Парламента должно быть получено при заключении соглашений, предусматривающих создание ассоциации в соответствии со Ст. 238 ЕС, соглашений, устанавливающих особые институциональные рамки путем создания процедур сотрудничества, соглашений, имеющих важное бюджетное значение для Сообщества, соглашений, влекущих поправки к акту, принятому в соответствии с совместной законодательной процедурой[126]. Однако Парламент не имеет права вето в отношении соглашения, если оно просто относится к сфере, в которой внутренние правила могут быть приняты только в соответствии с процедурой сотрудничества[127] или совместной законодательной процедурой, кроме ситуации, когда изменение акта по существу необходимо.

Третья ситуация, когда Парламент имеет право вето, возникает в силу Ст. О Маастрихтского договора, в соответствии с которой Парламент, принимающий решение большинством голосов членов (абсолютным большинством, а не большинством голосов), должен дать согласие на вступление новых государств-членов в Сообщество[128]. Процедура рассмотрена в гл. 3[129].

Утверждение Комиссии

Еще одно новое полномочие Парламента в соответствии с Маастрихтским договором — утверждение назначения Председателя и других членов Комиссии: после выдвижения государствами-членами они подлежат "в качестве единого органа" утверждению голосованием в Европейском парламенте[130]. Однако, так как Парламент обязан утвердить все назначения, он не имеет возможности воспользоваться правом вето в отношении отдельных кандидатов. Предположительно, если Парламент принципиально против одного из кандидатов, он может не утвердить все назначения, показав, что он готов изменить свое решение в случае, если будет отменено назначение, против которого он настроен. В соответствии с Договорами установлено правило, что если Парламент не утверждает новую Комиссию, члены Комиссии продолжают исполнять свои функции[131]; следовательно, члены действующей Комиссии должны продолжать выполнение своих обязанностей до момента разрешения противоречия.

Вотум недоверия Комиссии

Парламент также имеет право вызвать отставку Комиссии, вынеся вотум недоверия. Эта процедура определена в Ст. 144 ЕС, 24 ЕОУС и 114 Евра-

---

[126] Рассмотрено далее по тексту.

[127] Рассмотрено далее по тексту.

[128] Это право впервые было закреплено в Едином европейском акте: см. Ст. 8 ЕЕА, изменяющую Ст. 237 ЕС (в настоящий момент аннулированную).

[129] См. стр. 105—106.

[130] См. измененные Маастрихтским договором Ст. 158 ЕС, 10 ЕОУС и 127 Евратома.

[131] Статьи 159 ЕС, 12 ЕОУС и 128 Евратома предусматривают, что за исключением случая принудительного увольнения члены Комиссии продолжают выполнять свои функции до момента их замещения.

тома, в соответствии с которыми члены Комиссии должны коллективно уйти в отставку, если вотум недоверия принят большинством в две трети поданных голосов, представляющих большинство членов Европейского парламента. Однако эти положения также предусматривают, что отставка вступает в силу только после назначения новой Комиссии; таким образом, если Парламент не утверждает предложенный Советом новый состав Комиссии, который фактически может быть тем же, действующая Комиссия может выполнять свои обязанности сколь угодно долго. В результате это полномочие имеет ограниченное значение и реально пока не использовалось, частично потому, что Комиссия и Парламент являются самыми проевропейскими из всех политических институтов и обычно действует вместе. В 1972 г. была начата процедура в целях вынесения вотума недоверия, которая затем была прекращена: причиной послужила задержка Комиссией подготовки предложений по расширению полномочий Парламента в отношении бюджета.

Выводы

Из сказанного ясно, что полномочия Европейского парламента уже закрепленных в нормальных условиях за законодательными органами федераций. Однако они постепенно расширяются — всякий раз, когда в договоры, учреждающие Сообщества, вносится новая поправка, Парламент получает некоторые дополнительные полномочия. Время, когда Парламент можно было охарактеризовать как не более чем зал для разговоров ("talking shop"), ушли в прошлое. Более того, его наиболее важные полномочия, касающиеся нормотворчества и бюджета, находятся в процессе пересмотра.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Ст. 4(2) предусматривает, что Совету и Комиссии помогает Экономический и социальный комитет (часто называемый ЭКОСОК ("ECOSOC")). Комитет выполняет консультативные функции, его цель — представительство интересов различных секторов экономики. В соответствии со Ст. 193 ЕС он состоит из представителей, в том числе промышленников, фермеров, работников транспорта, трудящихся, коммерсантов, ремесленников, лиц свободных профессий и представителей общественности. На практике он состоит из трех групп: работодатели, рабочие (в основном представленные профсоюзными деятелями) и другие (последняя группа включает представителей от фермеров, потребителей и профессий). Члены Комитета (их 189) назначаются на четыре года Советом в соответствии с распределением между государствами-членами: для самых больших государств (Соединенное Королевство и другие) — 24 места в Комитете, для самого маленького (Люксембург) — шесть. Полномочия членов Комитета могут быть возобновлены на новый срок.

Члены Комитета, несмотря на то, что они должны представлять отдельные группы, не должны быть связаны какими-либо "обязательными директивами"[132]. В некоторых случаях Комитет имеет право проводить консультации с Советом или Комиссией. Однако в этом случае Совет или Комиссия могут установить для Комитета ограниченный срок (не менее одного месяца). По истечении предоставленного срока отсутствие заключения не будет препятствовать дальнейшим действиям. Экономический и социальный комитет функционирует только в рамках ЕС и Евратома; в рамках ЕОУС существует аналогичный орган, именуемый Консультативный комитет ЕОУС[133]. Комиссия пользуется помощью Консультативного комитета[134].

КОМИТЕТ РЕГИОНОВ

Комитет регионов предусмотрен Маастрихтским договором и функционирует только в рамках Договора ЕС, состоит из представителей региональных и местных органов[135]. Как и Экономический и социальный комитет он выполняет роль консультативного органа по отношению к Совету и Комиссии[136]. Число членов Комитета регионов распределяется так же, как и число членов Экономического и социального комитета, и большинство из сказанного в отношении последнего также касается и Комитета регионов.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Нормотворческий процесс в Сообществе сложен. Он зависит от Договора, в соответствии с которым принимается акт, и от положения Договора, применимого к рассматриваемой ситуации. Нормативные акты в отношении угля и стали принимаются в рамках Договора ЕОУС[137]; нормы, затрагивающее атомную энергию, принимаются в рамках Договора Евратом и правовые документы по другим вопросам — в соответствии с Договором ЕС. В этом параграфе мы остановимся на последнем из перечисленных случаев.

В зависимости от предмета нормативные акты в рамках Договора ЕС могут быть приняты тремя органами: Европейским парламентом, действующим совместно с Советом, Советом, действующим самостоятельно, и Комиссией[138]. По Договору о ЕС Комиссия наделяется очень ограниченной

---

[132] Ст. 194 ЕС и 166 Евратома.
[133] См. Ст. 18 и 19 ЕОУС.
[134] См. Ст. 7 ЕОУС.
[135] См. Ст. 198a-c ЕС.
[136] Ст. 4(2) ЕС.
[137] Суд ЕС, однако, вынес решение, что нормы, принятые в рамках Договора о ЕС, могут быть применены по вопросам угля и стали, если в соответствии с Договором ЕОУС соответствующие нормы отсутствуют: *Deutsche Babcock*, Case 328/85, [1987] ECR 5119.
[138] Ст. 189 ЕС.

законодательной властью[139], однако Совет во многих случаях делегирует Комиссии полномочия. Процедуры, принятые для введения в действие делегированного законодательства так же, как и общая процедура принятия решений в Комиссии, уже рассматривались[140]. Здесь мы рассмотрим только нормативные акты, принимаемые Парламентом и Советом совместно или Советом самостоятельно.

Большинство нормативных актов ЕС принимается Советом, действующим самостоятельно. В первую очередь мы рассмотрим процедуру, в соответствии с которой Совет принимает акт, и роль Парламента сводится к консультативной. Более широкие полномочия были приданы Парламенту в соответствии с Единым европейским актом, что применимо в некоторых ситуациях: они будут рассмотрены в следующем параграфе. В завершение будут представлены нормативные акты, принимаемые Парламентом и Советом совместно.

Основная Процедура

Согласно основной процедуре Комиссия представляет предложение и после того, как Парламент (и в некоторых случаях Экономический и социальный комитет) провел консультации, Совет принимает окончательное решение. Позиция Совета в этом случае наиболее сильна; однако ни одно решение не может быть принято, если Комиссия не начнет процесс, и так как Комиссия может в любое время до принятия окончательного решения изменить свое предложение, а Совет может это сделать только на основе единогласного решения[141], Комиссия не осталась без тактических преимуществ. Теоретически можно зайти в тупик, если Комиссия (поддерживаемая по крайней мере одним государством-членом) будет настаивать на определенном положении, которое не устроит большинство государств-членов. На практике, однако, Комиссия, как правило, вносит свое предложение о поправке с целью обеспечения согласия Совета.

Схема 1 показывает основную процедуру принятия решений[142]. На первой стадии Комиссия формулирует предложение. С этой целью создается рабочая группа, состоящая из лиц, назначенных правительствами государств-членов и, как правило, являющихся государственными служащими, но в некоторых случаях учеными или другими независимыми экспертами. Рабочая группа выполняет чисто консультативные функции: на этой стадии окончательное решение принимается Комиссией; однако к мнению экспертов государств-членов внимательно прислушиваются, так как на более поздней стадии необходимо получить согласие правительств государств-членов. После того как рабочая группа проведет серию встреч и будет учтено мнение правительств государств-членов и соответствующих неправительствен-

---

[139] См. ранее. Однако Комиссия наделена обширными полномочиями по Договору о ЕОУС.

[140] См. ранее стр. 15—16.

[141] Ст. 189а ЕС.

[142] Процедура сотрудничества или совместная процедура начинают функционировать после стадии 15 этой схемы. В этих случаях Схема 2 или Схема 3 могут рассматриваться действующими, когда заканчивается Схема 1.

ных групп (например, торговых ассоциаций), Комиссия формирует предложение.

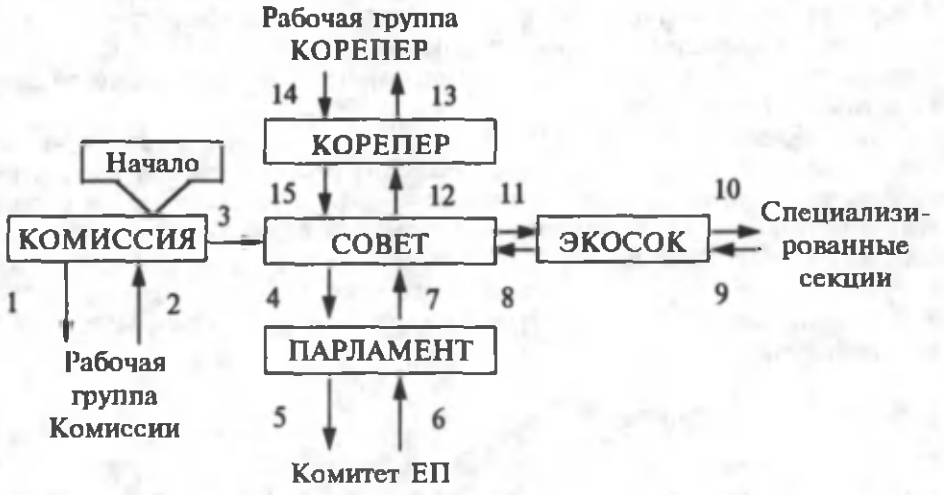


Схема 1. Процесс принятия решений в ЕС (Основная процедура)

Предложение представляется в Совет, который в свою очередь передает предложение в Парламент и, возможно, также в Экономический и социальный комитет для получения их заключений. После получения этих заключений предложение (которое с учетом этих консультаций может быть изменено) поступает в Комитет постоянных представителей (КОРЕПЕР). Для подготовки доклада Совету создается рабочая группа из представителей государств-членов в рамках КОРЕПЕР. Представители Комиссии участвуют в заседаниях этой группы. Обычно поправки предлагаются представителями государств-членов и либо принимаются либо не принимаются Комиссией. На заключительной стадии предложение вместе с докладом рабочей группы КОРЕПЕР передается в Совет. Комиссия представлена также на заседаниях Совета, когда обсуждаются касающиеся ее вопросы. Если в рамках КОРЕПЕР достигнуто полное согласие, предложение принимается Советом без обсуждения, кроме ситуации, когда в последнюю минуту выдвинуты возражения. Если в рамках КОРЕПЕР не достигнуто согласие, вопрос подлежит тщательному рассмотрению в Совете. В некоторых случаях это занимает длительное время и по важным вопросам могут возникать острые споры. В результате согласие может быть достигнуто в форме комплексного соглашения, совмещающего несколько решений, когда уступки, сделанные одним государством по одному из вопросов, уравновешиваются приобретениями по другим. В этих ситуациях Комиссия играет ключевую роль в выдвижении предложений по возможным компромиссам. Если компромисс не может быть достигнут на уровне технического Совета, вопрос может быть передан в общий Совет или даже в Европейский совет. Это почти всегда необходимо, если комплексное соглашение содержит элементы, касающиеся разных областей политики.

Процедура сотрудничества

Ограниченные полномочия Европейского парламента в отношении принятия нормативных актов расширены в 1986 г. согласно с Ст. 6 и 7 Единого европейского акта, которые предусматривают используемую в некоторых случаях по Договору ЕС "процедуру сотрудничества". Эта процедура, которая в настоящий момент регламентируется Ст. 189с ЕС, представлена на Схеме 2. При использовании процедуры сотрудничества описанная выше процедура, включающая консультации Парламента, ведется обычным образом до момента, когда Совет в обычных условиях готов принять акт. Однако вместо этого он квалифицированным большинством принимает "согласованную позицию".

В соответствии со Ст. 189а ЕС в предложение Комиссии могут быть внесены поправки только единогласным решением Совета; следовательно, согласованная позиция может быть приравнена к предложению Комиссии (включая все внесенные Комиссией поправки) за исключением ситуации, когда Совет выносит единогласное решение. После этого согласованная позиция передается в Парламент с информацией об обосновании этой позиции Советом и с уведомлением Комиссии о ее позиции по данному вопросу. Это вторая стадия рассмотрения Парламентом вопроса, первая проходила в рамках обычной процедуры консультаций. Парламент должен предпринять действия в течение трех месяцев[143]; он может одобрить либо отвергнуть согласованную позицию или предложить поправки[144]. Если парламент одобряет согласованную позицию или не принимает решение в течение отведенного срока, Совет принимает акт в соответствии с согласованной позицией. Если же, с другой стороны, Парламент отвергает согласованную позицию, Совет может принять акт только единогласным решением[145].

---

[143] Этот период может быть продлен максимум на один месяц совместным соглашением Совета и Парламента.

[144] В последних двух случаях он должен принимать решения абсолютным большинством (большинством членов, а не голосов).

[145] Совет должен принять акт в течение трех месяцев (этот срок может быть продлен максимум на один месяц совместным соглашением Совета и Парламента); в противном случае акт считается не принятым.

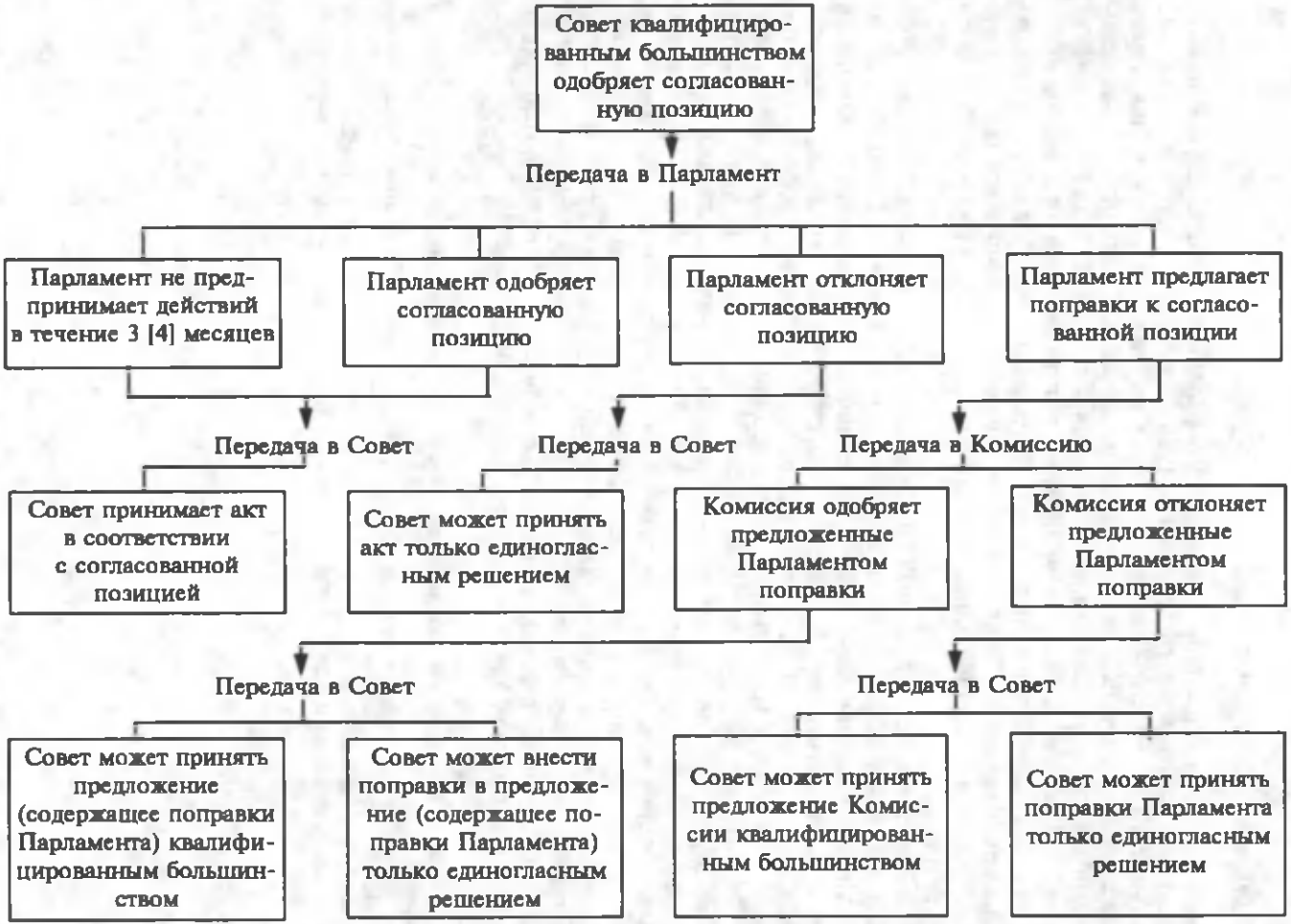


Схема 2. Процедура сотрудничества

Если Парламент предлагает поправки, ситуация усложняется. Следующим шагом становится повторное рассмотрение Комиссией предложения с учетом поправок Парламента[146]. Комиссия может принять все поправки или их часть, однако не обязана это делать. Затем Комиссия передает предложение в Совет. Если она не приняла поправки Парламента, она должна их также направить в Совет вместе обоснованием своей точки зрения в отношении этих поправок.

На этой стадии Совет может либо принять предложение с поправками Комиссии, для чего необходимо квалифицированное большинство, или внести свои поправки, либо путем принятия поправок, предложенных Парламентом и отклоненных Комиссией, либо путем принятия собственных поправок. В двух последних случаях требуется единогласное решение Совета[147].

Процедура сотрудничества принята в связи с широко распространенным в Сообществе недовольством отсутствием демократии. Европейский парламент не был удовлетворен процедурой: он посчитал, что его полномочия должны быть более широкими. При анализе видно, что процедура сотрудничества фактически дает Парламенту очень мало[148]. Если Парламент отклоняет согласованную позицию, Совет может принять акт только единогласным решением. В прошлом одно из государств-членов могло заблокировать акт, объявив, что под угрозой находятся его жизненные интересы (Люксембургское соглашение). В настоящее время это происходит реже; однако в случаях, когда применяется процедура сотрудничества, акт может быть блокирован в случае альянса между одним из государств-членов и Парламентом. Основанное на Договорах, это новое вето не может быть преодолено другими государствами-членами. В результате имеет место небольшое, но реальное расширение полномочий Парламента.

С другой стороны, в отношении поправок полномочия Парламента значительно увеличены не были. Если поправка принята Комиссией, Совет может отклонить ее только единогласным решением. Однако такая ситуация существовала всегда, так как Совет всегда мог внести поправки в предложение Комиссии только при условии единогласия и Комиссия всегда имела право вносить поправки в свои предложения, принимая во внимание предложенные Парламентом поправки[149]. Смысл всей процедуры сотрудничества в том, что она предусматривает возложенное на Комиссию юридически закрепленное обязательство рассмотреть предложения Парламента (практически Комиссия делала это и ранее, однако такое обязательство не было закреплено юридически) и представить аргументы, если эти предложения

---

[146] Она должна это сделать в течение одного месяца.

[147] Он должен это сделать в течение трех месяцев (четырех месяцев в случае согласия Парламента); в противном случае акт считается не принятым.

[148] Несмотря ни на что, Суд ЕС, своей деятельностью доказал, какими бы ни были права Парламента, они защищены: *Commission* v. *Council*, Case C-300/89, [1991] ECR I-2869.

[149] См. второй параграф Ст. 149 ЕЭС по состоянию до принятия Единого европейского акта.

будут Комиссией не приняты во внимание. Такое положение с натяжкой можно считать значительным расширением полномочий.

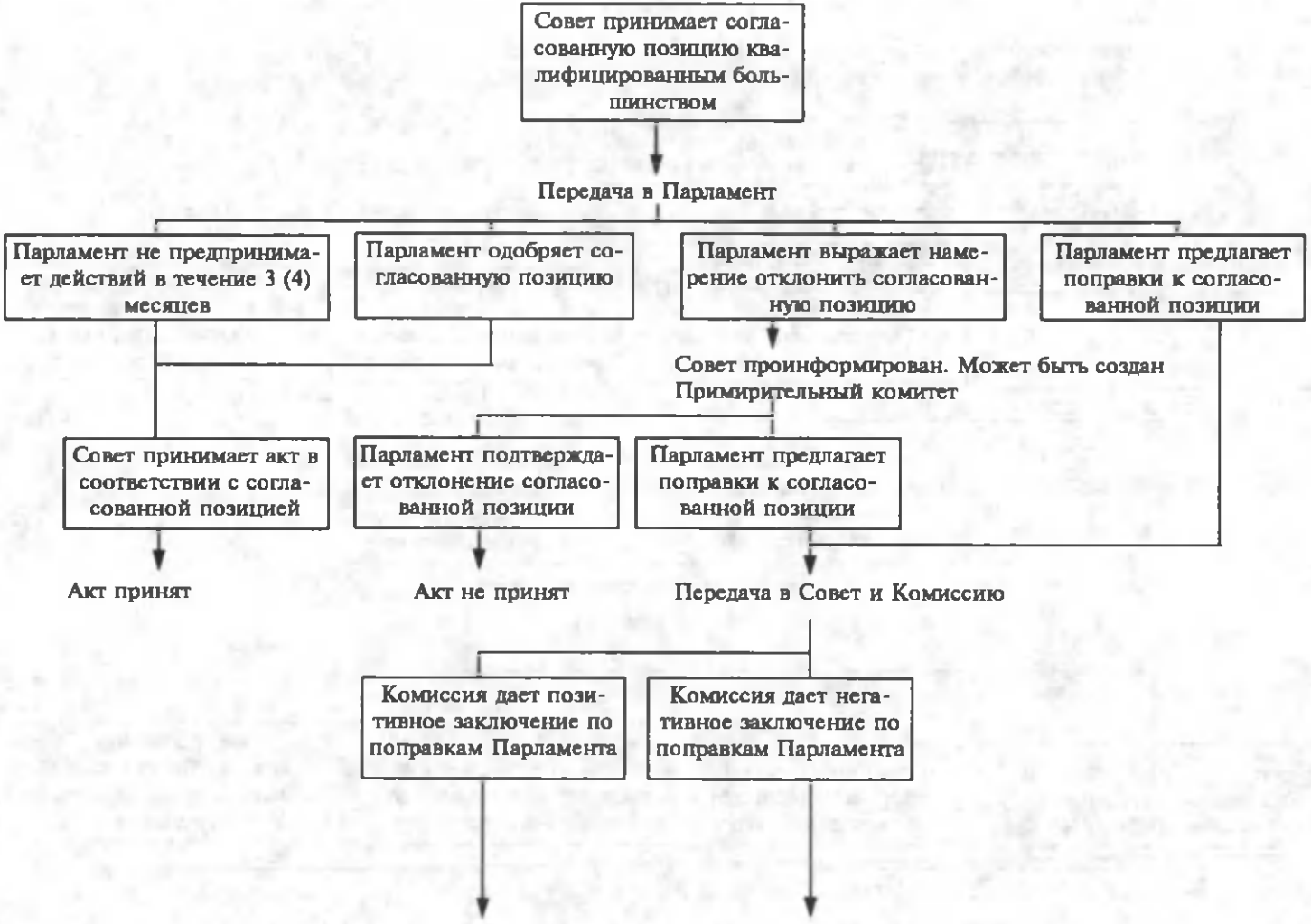
Совместная законодательная процедура

Совместная законодательная процедура Парламента и Совета предусмотрена Ст. 189b ЕС, которая была включена в Договор о ЕС Маастрихтским договором. Она представлена на Схеме 3. На начальной фазе эта процедура такая же, как и процедура сотрудничества, и мы начнем рассмотрение с момента, когда вопрос попадает в Парламент второй раз (т. е. тогда, когда Парламент рассматривает согласованную позицию). В этом случае Парламент имеет в своем распоряжении три месяца для принятия решения. Если он принимает согласованную позицию, Совет принимает акт в соответствии с согласованной позицией. Если Парламент не принимает решение в течение трех месяцев, Совет также принимает согласованную позицию. В обоих случаях ситуация такая, же как и при процедуре сотрудничества.

Различие между этими двумя процедурами возникает, если Парламент абсолютным большинством членов принимает решение, что отвергает согласованную позицию. В этом случае Парламент информирует об этом Совет, который может собрать заседание Примирительного комитета (см. далее). Если это не дает результата и Парламент абсолютным большинством своих членов подтверждает отказ одобрить согласованную позицию, предлагаемый акт считается не принятым.

Парламент может также предложить поправки к согласованной позиции. Они должны быть одобрены большинством его членов. Исправленный текст направляется в Совет и в Комиссию, при этом Комиссия должна представить заключение по этим поправкам. В такой ситуации у Совета есть три месяца для принятия решения. Если он принимает поправки: он корректирует согласованную позицию и принимает акт с учетом этих поправок. (Действуя таким образом, Совет принимает решения квалифицированным большинством, за исключением ситуации, когда Комиссия отклоняет поправки, в этом случае Совет принимает решение единогласно). Если, с другой стороны, Совет не одобряет акт с внесенными в него поправками, Председатель Совета по соглашению с Председателем Европейского парламента созывает заседание Примирительного комитета.

В состав Примирительного комитета входит одинаковое число представителей Совета и Парламента. Совет в Комитете могут представлять все члены Совета или их представители. Две стороны Комитета голосуют отдельно и он не может принять решение до момента, пока обе стороны не согласятся. Соответственно должно иметь место одновременно квалифицированное большинство представителей Совета, с одной стороны, и большинство представителей Парламента, с другой. Комиссия принимает участие в заседаниях Примирительного комитета и предпринимает все необходимые меры с целью примирения позиций Европейского Парламента и Совета. Примирительный комитет имеет в своем распоряжении шесть недель для принятия решения. Если он одобрит совместный текст, Парламент


Совет принимает согласованную позицию квалифицированным большинством
Передача в Парламент
Парламент не предпринимает действий в течение 3 (4) месяцев
Парламент одобряет согласованную позицию
Парламент выражает намерение отклонить согласованную позицию
Парламент предлагает поправки к согласованной позиции
Совет проинформирован. Может быть создан Примирительный комитет
Совет принимает акт в соответствии с согласованной позицией
Парламент подтверждает отклонение согласованной позиции
Парламент предлагает поправки к согласованной позиции
Акт принят
Акт не принят
Передача в Совет и Комиссию
Комиссия дает позитивное заключение по поправкам Парламента
Комиссия дает негативное заключение по поправкам Парламента

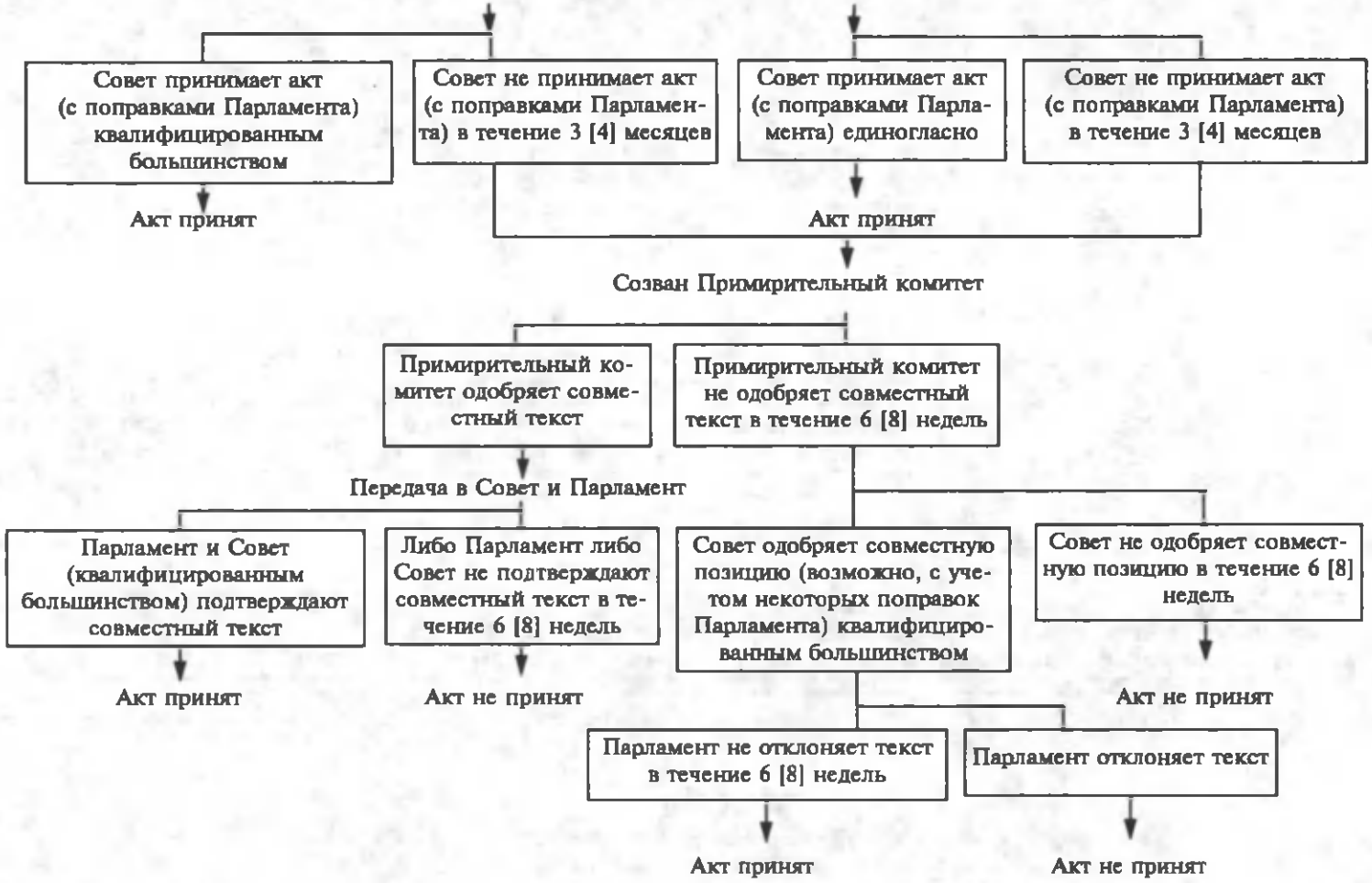


Схема 3. Совместная законодательная процедура

большинством голосов и Совет квалифицированным большинством должны в течение последующих шести недель принять акт в соответствии с совместным текстом[150]. Если один из двух институтов не примет акт, то он считается не принятым.

Если Примирительный комитет не одобрит совместный текст, то ситуация будет следующей. Если Совет не предпримет каких-либо действий в течение последующих шести недель, исчисляемых с момента окончания шести недель, предоставленных Примирительному комитету, акт считается не принятым. Если, с другой стороны, Совет подтверждает свою первоначальную согласованную позицию (принятую перед тем как начата согласительная процедура) или каковой она была, или с некоторыми поправками, предложенными Парламентом, акт считается принятым, за исключением ситуации, когда он отклонен Парламентом, принявшим решение большинством голосов, в течение шести недель с момента принятия этого акта Советом. При использовании этих полномочий Совет должен принимать решения квалифицированным большинством[151].

Интересно рассмотреть, какие виды большинства учитываются в совместной нормотворческой процедуре. Совет во всех случаях принимает решения квалифицированным большинством[152] (за исключением ситуации, когда Совет принимает поправку, против которой выступает Комиссия). Парламент обычно принимает решения абсолютным большинством членов, кроме утверждения согласованной позиции Совета: в этом случае не указано, какое именно большинство требуется для принятия решения, а это означает, что решение должно приниматься абсолютным большинством поданных голосов[153]. Более того, абсолютное большинство поданных голосов требуется и для принятия совместного текста, согласованного в Примирительном комитете. Другими словами, абсолютное большинство членов необходимо, когда Парламент стремится блокировать предложения Совета, но для принятия предложений Совета достаточно простого большинства голосов.

Будет поучительным сравнить совместную процедуру с процедурой сотрудничества. У них много общего, но существенная разница в том, что при совместной процедуре Парламент явно может отклонить любое предложение Совета, если примет решение абсолютным большинством членов. С другой стороны, при процедуре сотрудничества Совет может принять акт несмотря на то, что он был отклонен Парламентом, если Совет примет решение единогласно. Именно из-за этого совместная процедура создает подлинные полномочия для совместного принятия решений.

---

[150] Период в шесть недель исчисляется с момента принятия совместного текста.

[151] Сроки три месяца и шесть недель, применяемые в этой процедуре, могут быть продлены максимум на один месяц и две недели соответственно по соглашению между Парламентом и Советом. Трехмесячный период, в течение которого должен предпринять действия Парламент, автоматически продолжается еще на два месяца, если Парламент намеревается отклонить согласованную позицию. Это предусмотрено с целью дать Примирительному комитету время завершить работу.

[152] В Примирительном комитете может иметь место голосование квалифицированным большинством представителей Совета.

[153] Ст. 141 ЕС.

В случае, когда поправки предлагает Парламент, ситуация оказывается более сложной. Представим, что Совет хочет принять поправки Парламента. Содержание Ст. 189c ЕС не настолько понятно, как хотелось бы, но, как представляется, при процедуре сотрудничества Совет принимает решения квалифицированным большинством, только если поправки безусловно приняты Комиссией; в других случаях он должен действовать на основе принципа единогласия. С другой стороны, при совместной процедуре ситуация прямо противоположна: Совет может принимать решения квалифицированным большинством, если Комиссия безусловно не отклонит поправку. Это сужает полномочия Комиссии, однако скорее всего не имеет практического значения, так как можно предположить, Комиссия всегда даст заключение.

Если Совет на этой стадии желает отклонить акт целиком, ситуация при обеих системах одинакова. При процедуре сотрудничества, если Совет в течение трех месяцев не предпринимает никаких действий, акт автоматически считается не принятым. При совместной процедуре вопрос передается в Примирительный комитет, но если в Комитете компромисс не достигается, акт не будет принят, если в течение шести недель Совет не предпримет каких-либо действий.

Если Совет желает отклонить поправки Парламента, его позиция при процедуре сотрудничества сильнее, чем при совместной процедуре. При процедуре сотрудничества Совет принимает решения квалифицированным большинством при поддержке Комиссии; во всех остальных случаях решения должны приниматься единогласно. В любом случае он может либо подтвердить свою первоначальную позицию, либо принять свои поправки. Это не может быть оспорено Парламентом. При совместной процедуре, с другой стороны, полномочия Совета, принимающего решения только квалифицированным большинством, ограничены и сведены к подтверждению первоначальной согласованной позиции (возможно, с учетом некоторых поправок Парламента), и в этом случае Парламент может наложить вето, если в течение шести недель принимает решение абсолютным большинством своих членов. Другими словами, если Парламенту удастся принять решение абсолютным большинством членов, он сможет вопреки желанию Совета настоять на своем. Это очень важное различие.

То, что Сообщество не является демократическим, — трюизм. Исправить это — нелегкая задача. Возникают два трудных момента. Один из них хорошо известен, второй меньше. Первое — это то, что любое расширение полномочий Европейского парламента вызывает сужение полномочий государств-членов, чего многие правительства государств-членов не хотят поощрять. Второе — это то, что любое расширение полномочий Европейского парламента должно, как предполагается, также вызвать сужение полномочий Комиссии.

Как выглядят полномочия Комиссии при этих двух процедурах? В целом основой полномочий Комиссии является ее право представлять предложения. Она сохраняет это право при совместной процедуре. Однако право представлять предложения имеет небольшое значение, если эти предложе-

ния затем легко изменить. Следовательно, Комиссия с помощью правила, что Совет для изменения предложения Комиссии должен принять единогласное решение, получает существенное преимущество в переговорах[154]. Верно, что Совет может отказаться принять акт, пока Комиссия не согласится его изменить, но если Комиссия будет настаивать, она вполне способна заставить Совет принять компромиссное решение.

При процедуре сотрудничества прерогативы Комиссии полностью учтены: поправки, предложенные Парламентом и не одобренные Комиссией, могут быть приняты Советом только в случае принятия им единогласного решения. При совместной законодательной процедуре до создания Примирительного комитета ситуация такая же. Однако с момента создания Примирительного комитета ситуация меняется: одобренный Примирительным комитетом текст может быть принят Советом квалифицированным большинством даже при несогласии Комиссии[155]. В случае использования примирительной процедуры Совет может изменить предложение Комиссии квалифицированным большинством, даже если Комиссия против. Это значительно ослабляет полномочия Комиссии: потеря Комиссии является приобретением Парламента.

Создание Примирительного комитета происходит всякий раз, когда в течение трех месяцев Совет не одобряет поправки Парламента. В результате, если Совет желает одобрить поправку Парламента, которую отвергает Комиссия, но не может проголосовать единогласно, он просто должен подождать три месяца и создать Примирительный комитет, который может одобрить поправку квалифицированным большинством. После этого поправка может быть принята Советом квалифицированным большинством. Другими словами, единственным результатом вето Комиссии становится задержка в принятии акта. Результат оказывается следующим: поскольку Совет не может сам изменить предложение Комиссии, кроме возможности принятия единогласного решения, он может квалифицированным большинством принять поправки Парламента, даже если Комиссия их не одобряет. Это одна из главных черт, отличающих совместную процедуру от процедуры сотрудничества: при последней полномочия Парламента вносить поправки безусловно на практике более важны, чем полномочия отклонять — фактически не более широкие, чем при основной процедуре.

---

[154] Ст. 189a ЕС.

[155] Если Примирительный комитет не одобрит совместный текст, Совет может принять некоторые из поправок Парламента квалифицированным большинством: Ст. 189b(6). Остается неясным, может ли негативная позиция Комиссии на это повлиять: Ст. 189b(6) констатирует, что нет, но так как в условии Ст. 189a(1) нет ссылки на Ст. 189b(6), возможно, что необходимо единогласие, как это предусмотрено Ст. 189a(1).

ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ БЮДЖЕТА[156]

Процедура принятия бюджета представлена на Схеме 4[157]. На первой стадии институты разрабатывают смету своих расходов. Сметы передаются в Комиссию, которая объединяет их в "предварительный проект бюджета" (существует совместный бюджет для трех Сообществ). Предварительный проект бюджета, который также должен включать проект доходов, затем передается в Совет. Следующая стадия — разработка "проекта бюджета" Советом. На этой стадии Совет принимает решения квалифицированным большинством[158]. Совет не обязан учитывать Предложения Комиссии: обычное правило — Совет может изменять предложения Комиссии только единогласным решением — здесь неприменимо. Совет обязан консультироваться с Комиссией, когда он намерен отойти от ее предложений. В любом случае Совет учитывает также мнение Парламента.

Третья стадия проходит в Парламенте. Парламент обладает полномочиями утверждать бюджет, вносить в него поправки или отклонять. Если он одобряет бюджет, бюджет считается принятым; кроме того, если в течение последующих сорока пяти дней Парламент не предпримет в отношении бюджета никаких действий, бюджет также считается принятым.

Полномочия Парламента вносить поправки в бюджет зависят от различий между рассматриваемыми расходами, в частности, между расходами, возникающими вследствие реализации положений Договора или правовых норм Сообщества (известными как обязательные расходы) и другими расходами (необязательные расходы)[159]. В отношении необязательных расходов Парламент может вносить поправки; в отношении обязательных расходов, с другой стороны, Парламент может только предложить "модификации". Значение этого различия в том, что за Парламентом последнее слово в отношении поправок к положениям по необязательным расходам, но за Советом последнее слово в отношении предложенных модификаций необязательных расходов. Так как поправки имеют большее значение, неудивительно, что они должны быть утверждены большинством членов Парламента (абсолютным большинством); в то же время в случае утверждения модификаций необходимо простое большинство голосов.

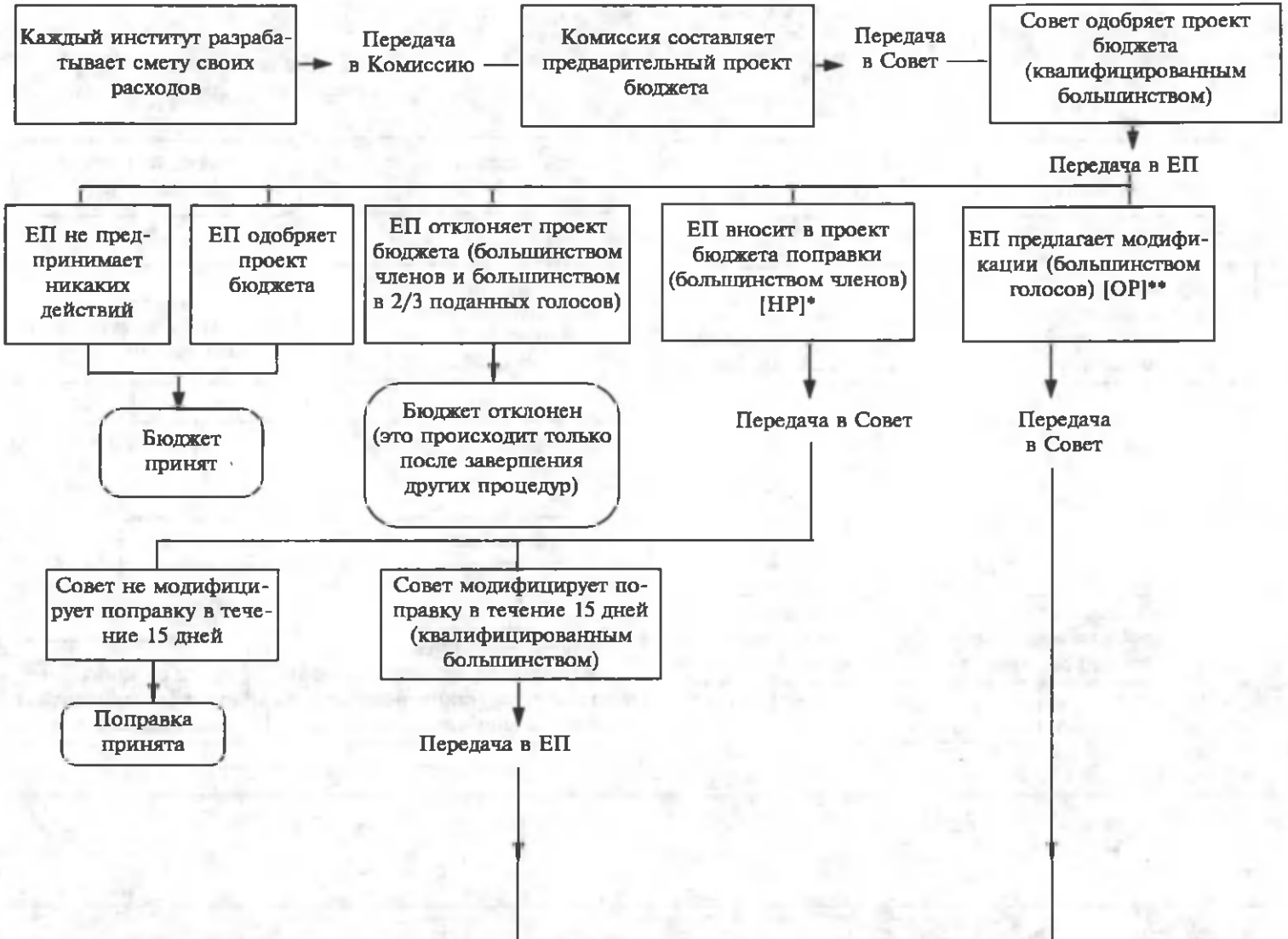
---

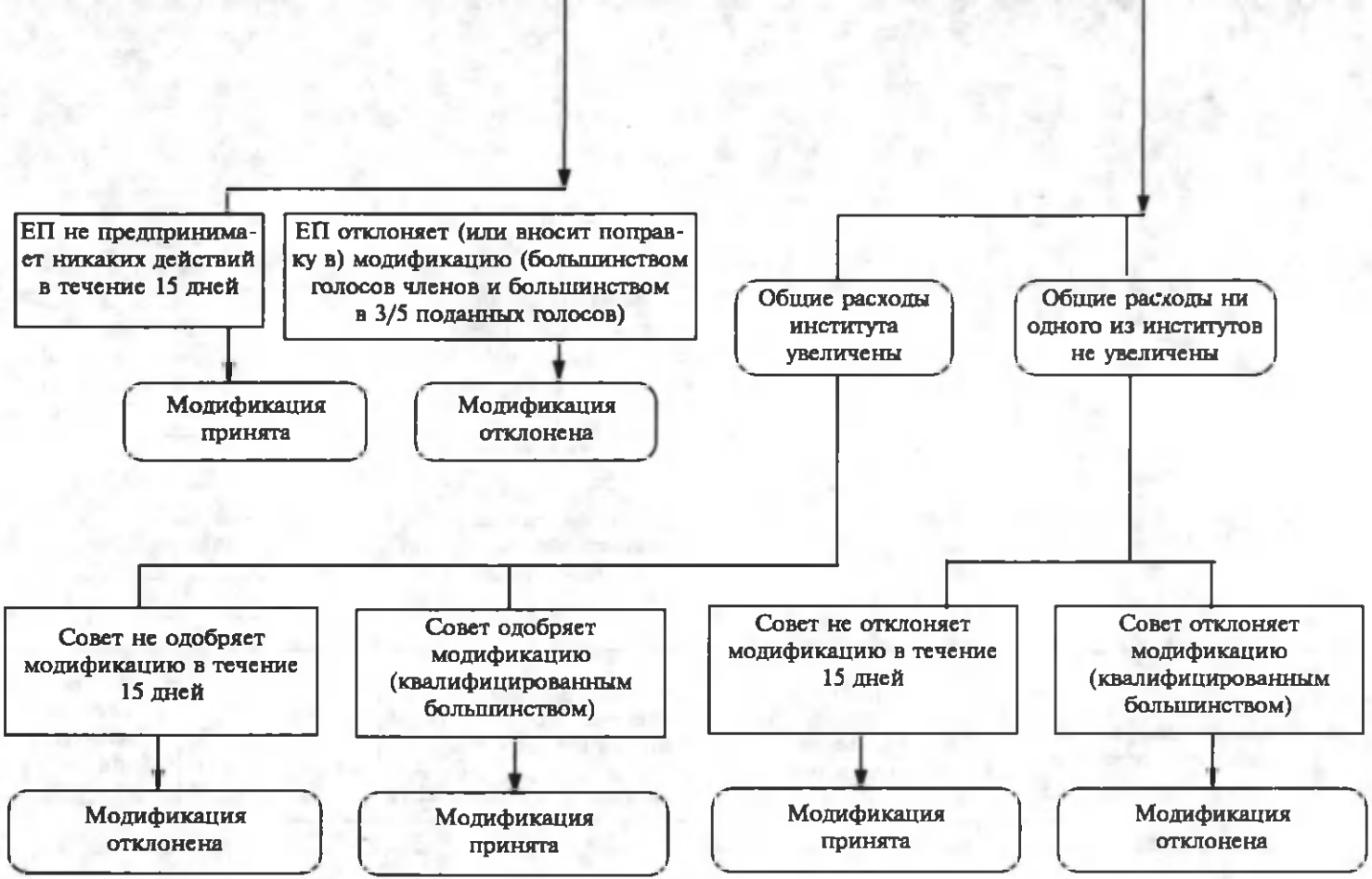
[156] Основные положения, касающиеся финансов Сообщества, Ст. 199 — 209a ЕС; 78 — 82 ЕОУС и 171-83a Евратома. Основные положения, касающиеся бюджетной процедуры, — Ст. 203 ЕС, 78 ЕОУС и 177 Евратома. Судебный спор между институтами в отношении бюджета см. *Council* v. *European Parliament*, Case 34/84, [1986] ECR 2155; *Parliament* v. *Council* (Draft Budget), Case 377/87, [1988] ECR 4017; *Commission* v. *Council*, Case 383/87, [1988] ECR 4051; *Council* v. *European Parliament*, Case C-284/90, [1992] ECR I-2277; *European Parliament* v. *Council*, Cases C-181, 248/91, 30 June 1993.

[157] Основные источники доходов Сообщества ("собственные ресурсы"): сельскохозяйственные сборы, таможенные сборы от импорта из третьих стран, часть поступлений от налога на добавленную стоимость, введенного государствами-членами на основании правил ЕС, и взносы государств-членов, исчисляемые на основе ВНП.

[158] Как подчеркивалось ранее, в этой ситуации решения в Совете всегда принимаются большинством. Если бы этого не было, вероятнее всего невозможно уложиться в сжатые сроки, предусмотренные процедурой утверждения бюджета.

[159] .См. Ст. 203(4) ЕС, 78(4) ЕОУС и 177(4) Евратома.


Каждый институт разрабатывает смету своих расходов
Передача в Комиссию
Комиссия составляет предварительный проект бюджета
Передача в Совет
Совет одобряет проект бюджета (квалифицированным большинством)
Передача в ЕП
ЕП не предпринимает никаких действий
ЕП одобряет проект бюджета
ЕП отклоняет проект бюджета (большинством членов и большинством в 2/3 поданных голосов)
ЕП вносит в проект бюджета поправки (большинством членов) [НР]*
ЕП предлагает модификации (большинством голосов) [ОР]**
Бюджет принят
Бюджет отклонен (это происходит только после завершения других процедур)
Передача в Совет
Передача в Совет
Совет не модифицирует поправку в течение 15 дней
Совет модифицирует поправку в течение 15 дней (квалифицированным большинством)
Поправка принята
Передача в ЕП



* НР — необязательные расходы
** ОР — обязательные расходы

Схема 4. Процедура принятия бюджета

Если внесены поправки или предложены модификации, проект бюджета снова передается в Совет. Процедура в Совете зависит от того, что было предложено, поправка или модификация, при модификации — от того, увеличится ли общая сумма расходов рассматриваемого института. (Это в свою очередь зависит от того, будет ли увеличение одних расходов компенсировано сокращениями других расходов этого же института.)

Ниже приводится описание процедуры:

1. *Поправки*: Совет может, принимая решения квалифицированным большинством, модифицировать поправки, принятые Парламентом[160]. Если таковых действий в течение 15 дней предпринято не было, поправка считается принятой.

2. *Модификации, которые не увеличивают общие расходы института*: эти модификации могут быть отклонены Советом, если предложение об этом утверждается квалифицированным большинством; если такое предложение не утверждено, модификации считаются принятыми.

3. *Модификации, которые увеличивают общие расходы института*: в этом случае модификации считаются отклоненными, за исключением ситуации, когда они приняты. Предложение об их утверждении должно быть принято квалифицированным большинством.

Если в течении пятнадцати дней Совет не модифицирует какие-либо поправки, принятые Европейским Парламентом, бюджет считается окончательно принятым. Если этого не произойдет проект бюджета вновь направляется Европейскому парламенту.

Если бюджет вновь поступает в Парламент, Парламент не может права изменять положения, касающиеся необязательных расходов: если модификации Парламента не одобрены Советом, Парламент не может ничего предпринять, за исключением ситуации, когда Парламент может принять решение отклонить бюджет в целом. С другой стороны, в отношении обязательных расходов, Парламент имеет право отклонить модификации Совета своих поправок и такое отклонение считается окончательным. При этом, однако, предложение об отклонении модификаций Советом поправок Парламента должно быть принято большинством членов Парламента; при условии, что три пятых голосов поданы "за". Если в течении пятнадцати дней Европейский парламент не принял никакого решения, бюджет считается окончательно принятым.

Парламент также имеет право отвергнуть проект бюджета в целом, если для этого существуют "важные аргументы"[161], при условии, что решение принимается большинством его членов и большинством в две трети участвующих в голосовании. Впервые это произошло в декабре 1979 г. В этом случае Совет должен составить и представить Парламенту проект нового

---

[160] Необходимо отметить, что если это решение принято не на основе предложения Комиссии, то не менее восьми государств-членов должны проголосовать "за": см. Ст. 148(2) ЕС, 28 (четвертый парагр.) ЕОУС и 118(2) Евратома.

[161] Ст. 203(8) ЕС, 78(8) ЕОУС и 177(8) Евратома.

бюджета. Если к началу финансового года бюджет не принят, расходы можно производить помесячно, в размере не более чем 1/12 суммы ассигнований, предусмотренных в бюджете на предшествующий финансовый год, при условии, что ассигнования, предназначенные для Комиссии, не превышают 1/12 суммы ассигнований, предусмотренных в проекте подготавливаемого бюджета[162]. Ежемесячные ассигнования могут быть увеличены Советом при условии, что в отношении обязательных расходов получено согласие Парламента.

Из описанного выше видно, что Парламент располагает существенными полномочиями в отношении обязательных расходов. Однако в отношении сумм расходов этой категории действует правило, что их годовой рост ограничен лимитом (известным как "максимальная норма" ("maximumu rate")), основанным на увеличении ВНП бюджетов государств-членов и инфляции в Сообществе[163]. Однако этот лимит может быть увеличен по соглашению между Советом (при квалифицированном большинстве) и Парламентом (при большинстве членов и большинстве в 3/5 участвующих в голосовании)[164].

С точки зрения Парламента самый большой недостаток этой системы — то, что Парламент имеет лишь ограниченные полномочия в отношении необязательных расходов, которые на практике составляют основную часть бюджета. Однако этот недостаток был несколько купирован в результате подписания двух совместных заявлений Парламента, Совета и Комиссии, первого — 4 марта 1975 г.[165] и второго — 30 июня 1982 г.[166]

Первое совместное заявление закрепляет согласительную процедуру, цель которой — выработка общей позиции в отношении правовых норм Сообщества с "существенными финансовыми выводами" ("appreciable financial implications"), одобрение которых не требовалось ранее действовавшими правовыми нормами. Она предназначена для увеличения веса мнения Парламента при принятии правовых норм, предусматривающих необязательные расходы. Процедура начинается по просьбе либо Парламента, либо Совета, когда Совет не намеревается следовать мнению Парламента в отношении правовых норм. Создается Примирительный комитет, состоящий из пред-

---

[162] Ст. 204EC, 78b ЕОУС и 178 Евратома.

[163] Он определяется Комиссией. Если Парламент отказался придерживаться этого лимита в 1985 г., Суд ЕС признал бюджет недействительным: *Council* v. *European Parliament*, Case 34/86, [1986] ECR 2155.

[164] Существует также правило, в соответствии с которым, если проект бюджета, представленного Советом, предусматривает увеличение обязательных расходов более чем на половину от предусмотренной Комиссией максимальной нормы, Парламент все равно имеет право производить дальнейшие увеличения, не превышающие половину максимальной нормы, несмотря на то, что конечный результат превысит максимальную норму. Смысл этого правила — в недопущении возникновения у Совета преимущественного перед Парламентом права производить увеличения, используя весь разрешенный лимит. Сумма, на которую Парламент имеет право увеличить обязательное расходы, известна как его "поле для маневра" ("margin of manoeuvre").

[165] OJ 1975, C89/1.

[166] OJ 1982, C194/1.

ставителей Совета и Парламента, с участием Комиссии. Его задача — достижение согласия между Парламентом и Советом в отношении правовых норм. Обычно процедура продолжается не более трех месяцев и, если необходимо, Совет может определить временной предел. Совместное заявление заканчивается словами, "Если позиции обоих институтов по существу близки, Европейский парламент может предложить одобрить новое мнение, после чего Совет принимает окончательное решение." В этом случае Совет предположительно сможет учесть мнение Парламента. Однако в Совместном заявлении не предусмотрено, что будет, если этого не произойдет. Как представляется, Совет придерживается мнения, что он может принять акт без учета мнения Парламента, однако Парламент не согласен с такой точкой зрения[167].

Второе совместное заявление уточняет определение обязательных расходов, ограничивая их расходами, которые необходимы для выполнения юридических обязательств Сообщества перед третьими сторонами (которыми могут быть отдельные лица, государства-члены или третьи страны)[168]. Оно также классифицирует все статьи бюджета на 1982 г. и определяет процедуру для разрешения будущих споров[169].

Комиссия исполняет бюджет[170]. В конце финансового года Парламент, действуя по рекомендации Совета (при квалифицированном большинстве), выражает одобрение Комиссии после проверки счетов и финансовых деклараций, представленных Комиссией и ежегодного доклада Счетной палаты[171].

ВЫВОДЫ

На настоящий момент очевидны два факта: первое — федералистский элемент в Сообществе хотя и реален, но имеет ограниченный характер; второе — демократический элемент хотя также реален, но в еще большей степени ограничен. Возможно, между этими двумя фактами есть связь: вероятность, что фе-

---

[167] См. Joliet, *Institutions*, 107, где говорится, что Парламент придерживается мнения, что в этом случае Совет может принять акт только единогласным решением.

[168] См. парag. 1, который определяет их как "те расходы, которые органы бюджетного управления [имеется в виду Совет и Парламент, действующие совместно в соответствии с процедурой принятия бюджета] должны ввести в бюджет для обеспечения выполнения Сообществом своих как внешних, так и внутренних обязательств, в соответствии с Договорами и принятыми в соответствии с ними актами".

[169] Комиссия классифицирует каждую статью в предварительном проекте бюджета. Если либо Совет, либо Парламент не могут одобрить классификацию каких либо статей, вопрос выносится для обсуждения на заседание Председателей Парламента, Совета и Комиссии (под председательством Комиссии), где предпринимается попытка достичь компромисса. См. далее *Greece* v. *Council*, Case 204/86, [1988] ECR 5323.

[170] Ст. 205 ЕС, 78c ЕОУС и 179 Евратома.

[171] Ст. 206 ЕС, 78g ЕОУС и 180b Евратома.

дералистский элемент может значительно усиливаться в условиях, когда ограничен демократический элемент, очень мала. Значительного расширения полномочий бюрократии не будет. Дальнейшая интеграция будет осуществляться путем расширения полномочий Европейского парламента.

Самые важные полномочия, которые будут переданы Европейскому парламенту, следующие:

1. Полный объем законодательной власти в сферах деятельности Сообщества (возможно, это будет предметом утверждения "сенатом", представляющим государства-члены);
2. Полный объем полномочий в отношении принятия бюджета;
3. Полномочия по контролю за исполнительной ветвью власти.

Если развитие событий будет таким, Комиссия трансформируется в правительство — подотчетное Парламенту — а Совет станет "сенатом", представляющим интересы государств-членов.

Со времени, когда были созданы три Сообщества, произошло множество изменений, касающихся распределения полномочий среди политических институтов. Европейский парламент, первый раз избранный в результате прямых выборов в 1979 г., существенно расширил свои полномочия, в основном в области бюджета[172], но также и в других сферах, в частности в законодательной[173]. Распределение полномочий между Комиссией и Советом изменилось различными путями. Полномочия Комиссии по отношению к другим институтам были наибольшими во времена, когда существовало одно ЕОУС, так как в соответствии с Договором о нем предполагалось, что Комиссия будет доминирующим органом власти. (Интересно, что первоначальный проект Договора ЕОУС не содержал упоминания о Совете: Совет появился с целью рассеять опасения небольших государств, что в Комиссии будут доминировать крупные государства.) Договоры ЕС и Евратом предусматривают уменьшение роли Комиссии и усиление позиции Совета. Вероятно, это можно объяснить тем, что в отличие от Договора ЕОУС Договор ЕС определяет только основную, первоначальную направляющую политику; все остальное отнесено к компетенции институтов. В этих условиях не приходится удивляться, что государства-члены настояли на преобладающей позиции Совета.

Последующее изменение в распределении полномочий, вероятно, неожиданное для авторов Договора ЕС, произошло после того, как Договор вступил в силу. Отказ в течение многих лет от использования принятия решения большинством голосов означал, что принятие правовых норм зависело от переговоров в Корепер и Совете. Это обстоятельство уменьшило значение полномочий Комиссии представлять предложения; увеличение престижа и значения поста Председателя снизило роль Комиссии как посред-

---

[172] Budgetary Treaties of 1970 b 1975.

[173] Это произошло в соответствии с Единым европейским актом (1986) и Маастрихтским договором (1992).

ника и создание Европейского совета (что отчасти стало ответом Совета на паралич системы единогласия при принятии решений) явилось шагом назад к традиционным межправительственным процедурам.

Однако в 80-х годах позиция Комиссии начала усиливаться. С момента вступления в силу Единого европейского акта решения в Совете большинством голосов принимались все чаще; в то же время Комиссия под председательством Жака Делора стала более настойчивой.

Важные изменения произошли и в области права: в ряде ключевых решений Суд ЕС укрепил позиции права Сообщества настолько, что по характеру правовой системы в настоящий момент Сообщество обладает большинством характеристик федерации[174]. Наиболее яркой чертой этого процесса было развитие, начиная с 1963 г., дела *the Van Gend en Loos*[175], доктрины прямого действия норм Сообщества (принцип, в соответствии с которым право Сообщества должно применяться судами государств-членов как их внутреннее право) и утверждение верховенства права Сообщества над правом государств-членов[176]. Еще одной чертой стало расширение компетенции Сообщества, особенно в международной сфере[177]. В результате Сообщество стало более федеративным в правовой сфере, нежели в политической[178].

Литература для дополнительной информации

Joilet, R., *Institutions*, 1—109.

Ehlermann, "Applying the New Budgetary Procedure for the First Time" (1975) 12 CMLRev. 325.

Wooldridge and Sassella, "Some Recent Legal Provisions Increasing the Budgetary Powers of the European Parliament and Establishing a European Court of Auditors" (1976) 2 LIEI 13.

Lauwaars, "The European Council" (1977) 14 CMLRev. 25.

Wallace, H., *Budgetary Politics: The Finances of the European Communities* (1980).

Weiler, "The Community System: The Dual Character of Supranationalism" (1981) 1 YEL 267.

Kranz, "Le vote dans la pratique du Conseil des ministres des Communautés européennes" (1982) 1 RTDE 403.

---

[174] См. Hartley, "Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community" (1986) 34 Am. Jo. Comp. L. 229.
[175] Case 26/62, [1963] ECR 1.
[176] См. гл. 7.
[177] См. гл. 6.
[178] См. полный обзор в Weiler, "The Community System: The Dual Character of Supranationalism", (1981) 1 YEL 267.

Henig, "The European Community"s Bicephalous Political Authority: Council of Ministers-Commission Relations" in Lodge J. (ed.), Institutions and Policies of the European Community (1983).

Nicoll, "The Luxembourg Compromise" (1984) 23 JCMS 35.

Nuttall, "European Political Co-operation and the Single European Act" (1985) 5 YEL 203.

Hartley, "Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community" (1986) 34 Am. Jo. Comp. L. 229.

Weiler, "The Evolution of Mechanisms and Institutions for a European Foreign Policy: Reflections on the Interaction of Law and Politics", European University Institute, Working Paper No. 85/202.

Kolte, "The Community Budget: New Principles for Finance, Expenditure Plannning and Budget Discipline" (1988) 25 CMLRev 487.

Zangl, "The Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure" (1989) 26 CMLRev 675.

Bradley, "Comitology and the Law: Through a Glass Darkly" (1992) 29 CMLRev. 693.

Harlow, "A Community of Interests? Making the Most of European Law" (1992) 55 MLR 331.

Lenaerts, "Regulating the Regulatory Process: "Delegation of Powers" in the European Community" (1993) 18 ELRev. 23.

2

СУД ЕС И СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

В этой главе описываются неполитические институты Сообщества, Европейский суд — официально известный как Суд ЕС ("Court of Justice") — и Счетная палата. Мы также рассмотрим Суд первой инстанции, который в соответствии с Договором[1] создан "при" Суде ЕС, но сам по себе не является институтом.

Наиболее важный из перечисленных — Суд ЕС[2]. Он выполняет следующие основные функции: обеспечение применения права независимо от политических соображений (особенно в отношении государств-членов), выполнение роли арбитра в спорах между государствами-членами и Сообществом, а также между институтами Сообщества *inter se*; обеспечение единообразного толкования и применения права Сообщества в государствах-членах.

Полномочия Суда ЕС и правовые нормы, которыми он руководствуется, подробно рассмотрены в следующих главах этой книги. В данной главе основное внимание уделено рассмотрению Суда как института.

СУД ЕС

Судьи

В состав Суда входят 13 судей[3], назначаемых с общего согласия государств-членов[4]. Как определено в Договорах[5], судьи должны быть "лицами, независимость которых не подлежит сомнению и которые обладают качествами, необходимыми для выполнения служебных обязанностей на высших судебных должно-

---

[1] Статьи 168a ЕС, 32d ЕОУС и 140 Евратома.

[2] Основные положения, касающиеся Суда ЕС в Договорах, относящиеся к настоящей главе, — следующие Статьи 164—168 ЕС, 31—32c ЕОУС и 136—140 Евратома. К каждому из упомянутых выше Договоров также существуют протоколы, содержащие статут Суда ЕС ("Statute of the Court of Justice") (для ЕС, ЕОУС или Евратома). Существуют также сводные Правила процедуры("The Rules of Procedure"), опубликованные в OJ 1991, L176/7. Наиболее полно о суде см. Brown and Jacobs, *The Court of Justice of the European Communities* (3rd ed. 1989, by L. Neville Brown). Четвертое издание, вероятно, выйдет в свет одновременно с этой книгой.

[3] *Прим. научн. ред.* После присоединения к Сообществу Австрии, Финляндии и Швеции число судей Суда ЕС было увеличено до 15 (см. Ст. 165 Договора о ЕС).

[4] Большинство положений Договоров, касающихся статуса судей, включено в Ст. 165 и 167 ЕС, 32 и 32(b) ЕОУС и 137 и 139 Евратома.

[5] Ст. 167 ЕС, 32(b) ЕОУС и 139 Евратома.

стях в своих странах, или являются экспертами по вопросам права высокой и общепризнанной квалификации". Последнее положение дает возможность назначать академических юристов, даже если они не могут стать членами судейского корпуса в собственных странах. Это не предусмотрено в Договорах, но в состав суда входит по одному судье от каждого государства-члена и еще один судья, чтобы число судей было нечетным[6]. Этот политический обычай стал результатом используемого метода назначения: так как каждое правительство должно выразить согласие в отношении каждого назначения, государство, кандидат которого был отвергнут, может блокировать всех остальных кандидатов[7].

Судьи назначаются в разное время на шестилетний срок таким образом, что каждые три года происходит частичное обновление состава судей. Замещаются поочередно семь или шесть судей. Судьи, срок полномочий которых истекает, могут быт назначены вновь и это происходит довольно часто. Не существует возрастного ограничения. Государства-члены не могут отправить судью в отставку до истечения срока его полномочий, но судья может быть отстранен, если согласно единогласному мнению остальных судей и генеральных адвокатов "он более не выполняет необходимые условия или не отвечает требованиям в связи с выполнением им служебных обязанностей"[8]. До настоящего времени эта процедура ни разу не приводилась в действие.

Судьи на три года выбирают из своего состава председателя Суда. Председатель может быть переизбран. Выборы проводятся тайным голосованием[9]. В обязанности председателя входит организация судебной и административной работы Суда и ведение заседаний Суда полного состава. Суд работает в палатах, и председатель каждой из палат назначается Судом на один год[10].

При назначении на должность судья приносит клятву, обещая выполнять свои обязанности беспристрастно и добросовестно и не разглашать содержание совещаний Суда. На время исполнения своих обязанностей судьям запрещено занимать какие-либо политические или административные (правительственные) посты. Без разрешения Совета они также не имеют права занимать какую-либо должность, связанную с извлечением доходов или нет[11]. Нескольким судьям было разрешено заниматься академической работой. Даже после истечения срока полномочий судьи должны вести себя честно и ответственно, поскольку этого требует их прежний статус[12].

---

[6] В Договорах ничего не говорится относительно национальности судей; теоретически они могут быть гражданами третьих стран.

[7] Как представляется, достигнуто понимание, что дополнительный судья назначается от одного из пяти самых больших государств-членов.

[8] См. Ст. 6 Статута Суда ЕС и Статута Суда ЕС Евратома; в соответствии со Ст. 7 Статута ЕОУС положение несколько иное: единственное основание — неспособность выполнять необходимые условия, при этом необходимо согласие Генеральных адвокатов.

[9] Ст. 7(3) Правил процедуры, OJ 1991 L176/7.

[10] Ст. 10(1) Правил процедуры. Они предусматривают тайное голосование (там же); на практике же, как представляется, происходит ротация.

[11] Ст. 4 Статута Суда ЕС для каждого Сообщества.

[12] Там же.

Для кворума Суда полного состава (на пленарном заседании) необходимо присутствие семи судей. Так как Суд принимает решения большинством и председатель не имеет права голосовать, в принятии решения по делу должно участвовать нечетное количество судей. Если один из судей не может принимать участие, например, из-за болезни, самый младший из судей не принимает участия в заседаниях[13].

Палата состоит из трех — пяти судей[14]. Суд может направить в палату на рассмотрение любую апелляцию в отношении решения Суда первой инстанции, любое обращение о рассмотрении дел в преюдициальном порядке, либо любое иное дело, за исключением дел, возбужденных одним из государств-членов или одним из институтов Сообщества, "насколько сложность или важность дела или отдельных обстоятельств не требуют рассмотрения их на пленарном заседании"[15]. Иски, предъявленные государствами-членами или институтами Сообщества, всегда рассматриваются Судом полного состава; любой другой иск также рассматривается Судом полного состава по ходатайству одного из государств-членов или одного из институтов Сообщества, являющегося стороной или стороной, вступающей в процесс, либо обратившегося с просьбой о рассмотрении дела в преюдициальном порядке[16]. Палата на любой стадии рассмотрения может возвратить дело на рассмотрение Суду полного состава[17].

Можно предположить, что сравнительно короткий срок пребывания в должности, а также процедура назначения ограничат независимость судей. Однако это не так. Никто из лиц, сколько-нибудь знакомых с работой Суда, не сомневается в полной независимости его членов от правительств государств-членов. Судья не считает себя "британским судьей" в Суде только потому, что является гражданином Великобритании, он является судьей Сообщества, который является гражданином Великобритании. У судей и генеральных адвокатов фактически сложилось ярко выраженное ощущение корпоративной связи и солидарности и хотя они могут находиться под влиянием различных традиций правовых систем стран, из которых происходят, никто и никогда не обвинял их в проведении национальных интересов своих стран; напротив, Суд по общему мнению считается наиболее "мыслящим по-европейски" институтом.

Самое важное средство защиты, которым располагают судьи на случай давления со стороны государств-членов, — то, что решение Суда имеет форму единого акта и к нему не прилагаются совпадающие или несовпадающие особые мнения. Более того, так как судьи присягают сохранять тайну судебный совещаний, неизвестно, как голосовали отдельные судьи. Таким образом невозможно обвинить судью в том, что он слишком усердно проводит на-

---

[13] Правила процедуры, Ст. 26(1). Если самым младшим судьей является судья-докладчик, то в заседаниях не принимает участия следующий по возрасту судья.

[14] Статьи 165 ЕС, 32 ЕОУС и 137 Евратома.

[15] Ст. 95(1) Правил процедуры.

[16] См. Статьи 165 ЕС, 32 ЕОУС и 137 Евратома; Ст. 95 Правил .процедуры.

[17] Правила процедуры. Ст. 95(3).

циональные интересы или выступил вразрез с позицией своего правительства; никто за пределами Суда не может узнать, защищал ли судья позицию своей страны или принял сторону Сообщества.

Биографические данные судей различны: одни ранее занимали политические или административные посты; другие занимались частной практикой или были членами национального судейского корпуса; третьи — академической деятельностью.

Генеральные адвокаты

Кроме судей в Суде действуют шесть генеральных адвокатов ("advocates general")[18]. Несмотря на то, что это не закреплено правовыми нормами, на практике четыре должности занимают граждане четырех самых больших Государств Сообщества, другие две должности занимают граждане других государств-членов. Генеральные адвокаты находятся в таком же положении, как и судьи. К ним применимы положения, касающиеся порядка назначения, квалификации, срока исполнения обязанностей и отстранения от должности, аналогичное относится к судьям; они получают такое же вознаграждение и их служебная иерархия эквивалентна служебной иерархии судей. Один из Генеральных адвокатов назначается Первым генеральным адвокатом[19]. Когда обсуждаются административные вопросы, касающиеся функционирования Суда, генеральные адвокаты заседают вместе с судьями, однако они не принимают участия в процессе обсуждения судьями дел.

Функции генеральных адвокатов не имеют аналога в английской судебной системе, они схожи с исполняемыми комиссаром правительства во французском Государственном совете. В соответствии с Договором[20] "Генеральный адвокат обязан представить на открытом судебном заседании полностью беспристрастное, независимое и мотивированное заключение по делу, рассматриваемому Судом, чтобы помочь последнему...". Когда Суд начинает рассмотрение нового дела, Первый генеральный адвокат поручает его одному из генеральных адвокатов. Генеральный адвокат, которому поручено дело, вместе со своим юридическим секретарем ("legal secretary") изучает дело, используя все необходимые по их мнению юридические данные. После того как стороны закончили представления в Суде, генеральный адвокат представляет свое заключение. Это заключение не является для Суда обязательным, однако судьи, вынося решение, очень внимательно к нему прислушиваются. Заключение генеральных адвокатов и судебные решения публикуются в юридических вестниках.

Беспристрастность и независимость — важные характеристики деятельности генеральных адвокатов. Они не представляет ни Сообщество, ни какое-

---

[18] *Прим. научн. ред.* После присоединения к Сообществу Австрии, Финляндии и Швеции число генеральных адвокатов Суда ЕС было увеличено до 9 (см. Ст. 166 Договора о ЕС).

[19] Ст. 10(1) Правил процедуры. Назначение производится на один год. Правила процедуры предусматривают тайное голосование (там же); на практике, как представляется, при замещении этой должности осуществляется ротация.

[20] Ст. 166 ЕС, 32(а) ЕОУС и 138 Евратома.

либо государство-член: они отстаивают только общественные интересы. Они в большой степени действуют отдельно от судей; можно сказать, что они представляют "второе заключение", которое фактически представляется первым. Это заключение показывает судьям, что опытный юрист, который по уровню эквивалентен их собственному, ранее сделал заключение по тому или иному вопросу. Это может считаться источником или стартовой точкой обсуждения. Во многих случаях судьи целиком следуют заключениям генеральных адвокатов; в других они либо полностью, либо частично от них отступают. Но мнения генеральных адвокатов всегда имеют большое значение.

Как представляется, работа генерального адвоката во многих отношениях дает больше самоудовлетворения, чем работа судьи. Судья работает как член комитета: с каждым выдвинутым им предложением о судебном решении, чтобы оно было принятым, должно согласиться по крайней мере большинство его коллег. Таким образом он не может идентифицировать себя с судебным решением, как это может сделать английский судья; даже если он сможет добиться вынесения судебного решения, соответствующего его мнению, результат всегда анонимен: никто за пределами ограниченного числа сотрудников Суда никогда не узнает, что это решение стало результатом его работы. С другой стороны, генеральный адвокат представляет себя сам: его заключение — результат его собственной работы (при этом он может пользоваться помощью своего юридического секретаря) и он один несет за него ответственность. Он получит одобрение или осуждение по своим заслугам.

Одной из характерных черт Суда ЕС, которая часто обсуждается, — то, что решения Суда носят окончательный характер и не подлежат обжалованию[21]. Во многих случаях Суд можно считать судом первой и последней инстанции. Это возлагает на судей тяжелое бремя, бремя, которое не становится меньшим из-за неодинаковой квалификации и опыта участвующих в процессе юристов. Суд не может всегда подобно английскому суду получать одинаковые консультации. В этих условиях роль генеральных адвокатов особенно важна. Фактически заключение генерального адвоката может рассматриваться как судебное решение в первой инстанции, которое оказывается объектом мотивированной апелляции. Это, однако, особая по характеру апелляция, так как стороны не имеют возможности комментировать заключение перед тем как Суд начнет слушания.

Как правило, заключение генерального адвоката читать гораздо легче, чем решение Суда. Последнее, будучи коллективным, часто лишено логической организации; его сжатый и официальный стиль изложения непривлекателен — по крайней мере для тех, кто был воспитан в соответствии с традициями общего права — в то время как необходимость обеспечить консенсус часто ведет к неясностям и противоречиям. Заключение генерального адвоката, с другой стороны, по стилю близко к решению английского суда, такое сходство особенно велико — как и можно было предположить — в случае если генеральный адвокат — выходец из Соединенного Королевства. Обычно в таком заключении можно найти анализ фактов, ссылки на соответствующие

[21] Однако сам Суд ЕС рассматривает апелляции на решения Суда первой инстанции.

положения законодательства (и цитаты из них) и полный анализ предшествующих решений Суда. В некоторых случаях генеральный адвокат представляет краткий сравнительный обзор, который он готовит при помощи Архивной службы ("Documentation Service") Суда, характеризующий, как рассматриваемый вопрос был бы интерпретирован правовыми системами государств-членов. Он также приводит анализ аргументов сторон спора и в заключении дает собственную оценку рассматриваемых Судом вопросов.

В своих выводах генеральный адвокат не ограничивается аргументами сторон спора. Хорошим примером, когда генеральный адвокат предложил оригинальное решение, до которого не додумались стороны спора, является дело *Transocean Marine Paint Association* v. *Commission*[22]. Это дело будет подробно рассмотрено поднее[23]; сейчас отметим лишь, что это была попытка отменить решение Комиссии, в котором не были учтены интересы истцов, представивших с этой целью различные аргументы. Но именно генеральный адвокат Уорнер (Warner), ссылаясь на право государств-членов и в частности на право Великобритании, предложил отменить решение в силу того, что оно противоречит принципам естественного права. Суд использовал заключение, и правило audi alteram partem было инкорпорировано в правовую систему Сообщества как общий принцип права.

Секретарь Суда

Секретарь Суда ЕС играет более важную роль, чем его коллеги на аналогичных должностях в большинстве государств-членов. Он назначается судом на шесть лет. По истечении срока полномочий Секретарь может быть назначен вновь[24]. На него возложены обязанности двух видов. Во первых, Секретарь обеспечивает все процедурные вопросы; в сферу его обязанностей входит работа со всеми представленными в Суд документами, которые он передает членам Суда и сторонам, участвующим в разбирательстве. Во вторых, Секретарь отвечает за управление Судом и присутствует на административных заседаниях Суда, хотя и не имеет права голоса. За исполнение своих обязанностей он отчитывается перед председателем Суда.

Юридические секретари

При каждом судье и генеральном адвокате в качестве их ассистентов работает один или несколько юридических секретарей. Как правило, юридические секретари — это представители более молодого поколения, чем судьи и генеральные адвокаты, они могут быть преподавателями или практикующими юристами и обычно перед возвращением для продолжения карьеры в свои страны проводят в Суде несколько лет. Их основная задача — юридические

---

[22] Case 17/74, [1964] ECR 1063.
[23] Стр. 165
[24] Правила процедуры, Ст. 12. Назначение производится тайным голосованием.

исследования и оказание помощи в подготовке заключений и других юридических документов. Они выбираются тем судьей или генеральным адвокатом, для которого они работают.

Специализированные службы

Суд располагает отличной библиотекой, в которой собраны материалы, отражающие правовые системы государств-членов и Сообщества. В штате Суда работает по крайней мере один юрист от каждого государства-члена и Отдел исследований и документации (Research and Documentation Division), которые обеспечивает судей и генеральных адвокатов информацией о праве Сообщества и сравнительными обзорами по правовым системам государств-членов.

Департамент переводов (Translation Directorate) обеспечивает перевод на все языки Суда юридических документов, включая решения Суда и заключения генеральных адвокатов. Существует также Служба информации (Information Office), которая обеспечивает юристов (и других лиц) информацией о последних рассмотренных Судом делах и других аспектах его работы.

СУД ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ[25]

Суд первой инстанции был создан в 1989 г., после внесения Единым европейским актом поправок в Договоры[26]. Целью было уменьшение числа дел, рассматриваемых Судом ЕС в основном за счет не имеющих политического или конституционного значения. В результате Суд ЕС может сосредоточить внимание на более важных делах и обеспечении единства права Сообщества. Процедура апелляции в Суде ЕС по вопросам права должна обеспечить, чтобы новый суд придерживался политики Суда ЕС.

Предполагалось, что создание Суда первой инстанции уменьшит число дел, рассматриваемых в Суде ЕС. Суд первой инстанции действительно освободил Суд ЕС от значительного числа дел, однако увеличилось их общее число, что вызвало увеличение задержек с рассмотрением и разрешением дел. Единственным следствием создания Суда первой инстанции стало неухудшение ситуации с задержками[27].

---

[25] Основные правовые нормы— Ст. 168a ЕС, 32d ЕОУС и 140 Евратома; Часть IV Протокола о статуте Суда ЕС (ЕС, ЕОУС и Евратом); Решение Совета 88/591, OJ 1989 C215/1 (пересмотренное); Решение Совета 93/350, OJ 1993, L144/21; Правила процедуры Суда первой инстанции, OJ 1991, L136/1. Правила очень похожи на правила Суда ЕС.

[26] См. Kennedy, "The Essential Minimum: The Establishment of the Court of First Instance" (1989) 14 ELRev. 7; см. также "Reflections on the Future Development of the Community Judicial System" (проблемный доклад, изданный Судом первой инстанции в 1990 г.)(1991) 16 ELRev. 175.

[27] См. Vesterdorf, "The Court of First Instance of the European Communities After Two Full Years in Operation" (1992) 29 CMLRev. 897. До сих пор трудно предсказать результат расширения полномочий Суда первой инстанции после Решения Совета 93/350.

В состав Суда первой инстанции входит двенадцать судей[28]. На практике каждое государство-член представлено судьей. Положения о квалификации, назначении и длительности полномочий такие же, как для Суда ЕС, единственные отличия в том, что юрисконсульты (академические юристы) не имеют права занимать должности судей[29]. Судьи выбирают из своего состава на три года председателя Суда. Он может быть переизбран на новый срок[30]. В Суде нет генеральных адвокатов, однако один из судей выполняет функции генерального адвоката, если в данном деле это признано необходимым[31]. На практике это происходит редко.

Заседания Суда первой инстанции проводятся в палатах, состоящих из трех или пяти судей. Дела, связанные с трудовыми спорами, передаются в палату в состав которой входят три судьи, другие дела — в палату из пяти судей[32]. Пленарные заседания Суда проводятся, если рассматривающая дело палата передает его на рассмотрение Суда полного состава, учитывая сложность дела, его важность или другие особые обстоятельства[33].

ЮРИСДИКЦИЯ

В данном параграфе рассматриваются юрисдикция Суда ЕС и Суда первой инстанции. Первоначально между двумя судами не будет проводиться какого-либо различия и для простоты термин Суд ЕС будет означать и Суд ЕС и Суд первой инстанции.

Договоры предоставляют Суду ЕС только ограниченную юрисдикцию[34]. Существуют основные разделы юрисдикции и если дело подлежит рассмотрению в Суде, оно должно относиться к одному из этих разделов. Различные виды исков будут подробно рассмотрены в следующих параграфах; здесь дос-

---

[28] *Прим. научн. ред.* После присоединения к Сообществу Австрии, Финляндии и Швеции число судей Суда первой инстанции было увеличено до 15 (см. Art. 1 Council Decision of 24 October 1988 Establishing a Court of First Instance).

[29] См. статьи 168a(3) ЕС 32d(3) ЕОУС и 140(3) Евратома. Предположительно для работы в Суде также необходимо наличие практического опыта.

[30] Решение Совета 88/591, Ст. 2(2).

[31] См. Правила процедуры Суда первой инстанции, Ст. 17—19. Генеральный адвокат назначается для участия в пленарных заседаниях Суда во всех случаях; в других случаях решение о назначении Генерального адвоката принимается Судом первой инстанции на пленарном заседании по просьбе заинтересованной палаты. Правила процедуры не предоставляют сторонам спора возможности оказывать влияние на назначение Генерального адвоката. В отличие от Суда ЕС Генеральный адвокат в Суде первой инстанции не обязан зачитывать свое заключение на открытых слушаниях, однако может представить его в письменной форме: Статут Суда ЕС, Ст. 46 Статут ЕОУС, Ст. 46 Статут Евратома, Ст. 47.

[32] Правила процедуры Суда первой инстанции, Ст. 12.

[33] Там же, Ст. 14.

[34] Как институт Сообщества, Суд ЕС обязан "действовать в пределах компетенции, установленной Договорами" Ст. 4 ЕС и 3 Евратома. Несмотря на это, Суд дает широкое толкование положения о своей компетенции и в некоторых случаях явно выходит за установленные договорами границы (см. напр., Zwartveld, Case C-2/88, [1990] ECR I-4405). Суд открыто не заявлял об этом, но он может считать, что имеет полномочия определять свою юрисдикцию.

таточно дать общую картину. (Основные разделы юрисдикции по Договору о ЕС представлены на Схеме 5.) Определено несколько критериев, согласно которым может быть классифицирована юрисдикция суда.

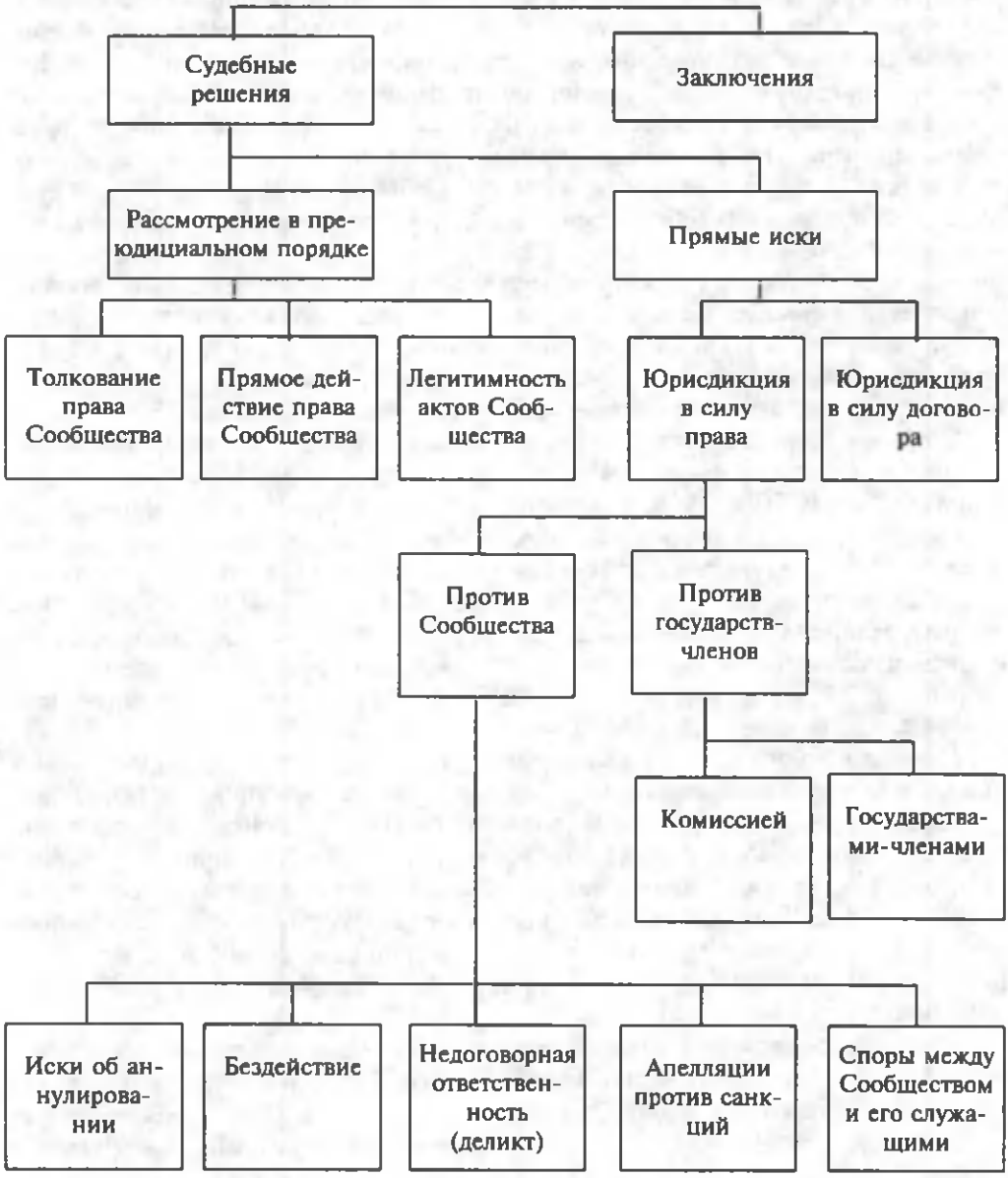


Схема 5. Основные разделы юрисдикции Суда ЕС по Договору о ЕС

Основное различие — различие между судебными решениями и рекомендательными заключениями или постановлениями. Последние появляются гораздо реже, чем первые, но при ряде ситуаций имеют место, например, когда Совет, Комиссия или какое-либо государство-член запрашивают заключение относительно того, соответствует ли соглашение, которое Сообщество планирует заключить с государством, не являющимся его членом, Договору о ЕС. Несмотря на то, что заключения носят рекомендательный характер, они имеют юридические последствия: если в приведенном выше примере в заключении отражена негативная позиция, договор может вступить в силу, только если Договор о ЕС соответствующим образом изменен.

С точки зрения судебных решений основным является различие между исками, предъявляемыми в Суде ЕС (прямые иски), и исками, предъявленными в национальных судах, по которым в Суд поступает просьба о рассмотрении дела в преюдициальном порядке. Это различие важно, так как если иск представлен в Суде ЕС, решение по нему также выносится в Суде ЕС: решение Суда окончательно и указывает меры, признанные соответствующими; на такое судебное решение не может быть подана апелляция[35].

С другой стороны, если иск предоставляется в национальном суде, решение по делу также выносится в национальном суде. О результатах рассмотрения дела Судом ЕС в преюдициальном порядке сообщаются в национальный суд, который затем выносит решение. В этом случае решение Суда ЕС, обязательное и не являющееся предметом обжалования, воспринимается как определение абстрактного положения права: сам Суд ЕС не выносит решение по делу. Национальный суд принимает решения по всем относящимся к делу фактам и затем применяет к ним право, включая соответствующие положения права ЕС, истолкованные Судом ЕС; он также на свое усмотрение применяет средства правовой защиты.

Несмотря на то, что Суд ЕС играет ограниченную роль, преюдициальный контроль имеет большое значение, так как затрагивает вопросы взаимодействия права Сообщества и правовых систем государств-членов. Правовая система Сообщества может считаться эффективной, если ее нормы способны действовать в рамках национальных правовых систем и предоставлять права частным лицам и возлагать на них обязанности. Именно благодаря полномочиям рассматривать дела в преюдициальном порядке Суд ЕС проводит теорию прямого действия и концепцию верховенства права Сообщества по отношению к национальному праву[36].

Суд ЕС рассматривает дела в преюдициальном порядке только по просьбе одного из национальных судов, который считает, что вынесенные им решения затрагивают вопрос права Сообщества: с такой просьбой может обратиться любой суд или трибунал; любой суд или трибунал, принимающий решение

---

[35] Однако (с точки зрения права) существует возможность апелляции на решение Суда первой инстанции в Суд ЕС.

[36] См. гл. 7 и 9.

в последней инстанции, *обязан* это сделать. Перед судом могут быть поставлены вопросы трех типов: толкование положений права Сообщества, влияние этих положений на национальную правовую систему (теоретически также вопрос голосования) и, если акт принят самим Сообществом, его легитимность.

Прямые иски можно разделить на две категории: подпадающие под юрисдикцию Суда в силу соглашения между сторонами и подлежащие под юрисдикцию Суда в силу действия права. Первые практически не очень важны; наиболее распространенный пример — иски в связи с контрактами, заключенными Сообществом, которые содержат оговорку, наделяющую Суд ЕС компетенцией выносить решения по связанным с этими контрактами спорами.

Прямые иски, если юрисдикция Суда не зависит от существования контракта, можно классифицировать в соответствии с тем, кто выступает в качестве ответчика: Сообщество или одно из государств-членов. Против Сообщества может быть возбуждено большое количество разного рода дел. Наиболее важные — иски о судебном контроле и иски о возмещении ущерба при недоговорной ответственности (деликт). Иски о судебном контроле могут быть представлены либо с целью аннулировать акт Сообщества, либо с целью обязать институт Сообщества принять акт, который он не принял ранее. Такие иски предъявляются к соответствующему институту Сообщества; они могут подаваться одним из государств-членов, другим институтом Сообщества, или — в некоторых случаях — частным лицом.

Иски о возмещении ущерба при недоговорной ответственности могут быть предъявлены к Сообществу либо одним из государств-членов, либо частным лицом. Истец должен доказать, что сообществом ему причинен ущерб.

К другим случаям судебного разбирательства, когда Сообщество выступает в качестве ответчика, можно отнести апелляции в отношении санкций, примененных в соответствии с правом Сообщества (если рассматриваемые правовые нормы их предусматривают) и трудовые споры между Сообществами и персоналом.

Иски против государств-членов называются исками по обеспечению принудительного исполнения (enforcement actions). По Договору о ЕС и Договору о Евратоме они могут быть предъявлены к одному из государств-членов, предположительно нарушившему право Сообщества. В качестве истца может выступать либо Комиссия, либо другое государство-член; на практике это почти всегда Комиссия. Установлена предварительная процедура, в рамках которой после того, как государство-член разъяснило свою позицию, Комиссия представляет свое заключение: если государство-член отказывается принять необходимые меры в соответствии с этим заключением, Комиссия (или другое государство-член) подает иск в Суд. (По Договору ЕОУС процедура несколько отличается: вместо заключения Комиссия представляет решение; оно является обязательным, и если государство-член не считает возможным ему следовать, оно само должно подать иск в Суд с целью аннулировать это решение.)

Юрисдикция Суда первой инстанции

Юрисдикция Суда первой инстанции распространяется на следующие случаи[37]:

1. Споры между Сообществом и его служащими (Ст. 179 ЕС и 152 Евратома);
2. Иски в связи с судебным контролем — как об аннулировании, так и в связи с бездействием — предъявленные частными лицами или компаниями, но не институтами Сообщества или государствами-членами (Ст. 173 и 175 ЕС, 33 и 35 ЕОУС и 146 и 148 Евратома);
3. Иски в связи с недоговорной ответственностью, предъявленные частными лицами или компаниями (Ст. 178 ЕС, 40 ЕОУС и 151 Евратома);
4. Иски в связи с контрактами, предъявленные частными лицами или компаниями (Ст. 181 ЕС, 42 ЕОУС и 153 Евратома).

В основном иски против Сообщества, поданные частными лицами или компаниями, рассматриваются в Суде первой инстанции; все другие иски — в Суде ЕС. В частности, Суд ЕС рассматривает иски любого государства-члена или против какого-либо государства-члена и иски институтов Сообщества; Суд ЕС также рассматривает все дела в преюдициальном порядке и все дела, по которым выносятся рекомендательные заключения и постановления.

Если один и тот же вопрос затрагивается в двух делах, одно из которых находится на рассмотрении в Суде первой инстанции, а другое — в Суде ЕС, Суд первой инстанции может приостановить рассмотрение дела до момента вынесения решения Судом ЕС[38]. Однако, если Суд ЕС выносит решение о приостановлении рассматриваемого им дела, рассмотрение дела в Суде первой инстанции возобновиться[39].

Апелляции на решения Суда первой инстанции

Апелляции на решения Суда первой инстанции в Суд ЕС ограничены в соответствии с правом[40]. Основания апелляции — отсутствие компетенции (эквивалент ultra vires), процессуальные нарушения (которые затрагивают права истца) или другие нарушения права Сообщества[41].

Апелляции могут быть поданы либо стороной в процессе, либо стороной, вступающей в процесс, за исключением споров между Сообществом и его

---

[37] См. Решение Совета 88/591 во многом было пересмотрено: пересмотренная версия опубликована в OJ 1989, C215/1. Оно впоследствии было изменено решением Совета 93/350, OJ 1993, L144/21.

[38] Статут Суда ЕС, Ст. 47, третий параг.; Статут ЕОУС, Ст. 47, третий параг., Статут Евратома, Ст. 48, третий параг. Если рассматривается вопрос о действительности того же акта, Суд первой инстанции для передачи дела Суду ЕС может отказать в рассмотрении.

[39] Там же.

[40] Ст. 51 Статута Суда ЕС; Ст. 51 Статута ЕОУС и Ст. 52 Статута Евратома.

[41] Апелляция не может быть подана только в отношении суммы расходов или стороны, которая должна их оплатить.

служащими, однако любое государство-член или институт Сообщества имеют право подавать апелляции, даже если они не являются стороной либо стороной, вступающей в процесс. Стороны, вступающие в процесс, за исключением институтов Сообщества или государств-членов, могут подавать апелляцию, только если решение Суда первой инстанции прямо ущемляет их интересы. Если Суд первой инстанции аннулирует регламент Сообщества, аннулирование не имеет силы до момента истечения срока подачи апелляции; если апелляция подана, аннулирование не вступает в силу до того, как эта апелляция будет отклонена[42].

Если Суд ЕС принимает апелляцию, решение Суда первой инстанции отменяется. В этом случае Суд ЕС может либо сам вынести решение, либо вернуть дело в Суд первой инстанции для вынесения окончательного решения[43].

СУДОПРОИЗВОДСТВО

В данном параграфе рассматривается Суд ЕС, однако большинство из сказанного относится и к Суду первой инстанции. Судопроизводство в Суде ЕС частично определено в статутах Суда (существуют отдельные статуты для трех Сообществ в форме протоколов к Договорам о ЕОУС, ЕС и Евратоме) и частично в Правилах процедуры[44]. Последние принимаются самим Судом, но утверждаются Советом[45]; для всех трех Сообществ существуют одни Правила. В качестве модели первоначально были использованы аналогичные правила Международного суда ООН.

Два самых важных отличия судопроизводства в Суде ЕС от судопроизводства в английском суде — то, что в Суде ЕС большее значение придается письменным документам (роль устных процессуальных действий соответственно снижена) и Суд играет более активную роль. Обе эти черты характерны для континентальных судов в целом.

Обычные процессуальные действия в случае прямого иска можно разделить на четыре стадии: процессуальные действия в письменной форме, предварительное расследование, устные слушания и вынесение решения.

Процессуальные действия в письменной форме

Процедура подачи прямых исков в Суде ЕС начинается с представления документа, именуемого заявлением, в котором заявитель (истец) излагает основания иска. Ответчику экземпляр заявления не пересылается, оно передается

---

[42] Ст. 53 Статута Суда ЕС; Ст. 53 Статута ЕОУС и Ст. 54 Статута Евратома.

[43] Ст. 54 Статута Суда ЕС; Ст. 54 Статута ЕОУС и Ст. 55 Статута Евратома.

[44] Текущие Правила см. OJ 1991, L176/7. Правила процедуры Суда первой инстанции см. OJ 1991, L136/1.

[45] См. Ст. 188 ЕС, 160 Евратома и 55 Статута Суда (ЕОУС).

в Суд[46]; Секретарь Суда передает заявление ответчику, который в течение одного месяца может формулировать возражения. Заявитель имеет право ответить на возражения ответчика в форме документа, именуемого ответ, после этого ответчик может представить вторичное возражение. На этом обмен состязательными бумагами заканчивается.

Подсудность

На этой стадии ответчик может сделать предварительные возражения относительно подсудности. Они касаются вопроса, может ли Суд рассматривать это дело, в частности подпадает ли предмет спора под юрисдикцию Суда, имеет ли заявитель *locus standi* и было ли заявление подано с соблюдением процессуальных сроков. Предварительные возражения в отношении подсудности закрепляется в форме отдельного документа, на который заявитель имеет право ответить. По этому вопросу проводятся специальные слушания и генеральный адвокат представляет свое заключение. После этого суд выносит решение: он может принять возражение (тогда иск будет отклонен) или отклонить возражение (в этом случае процессуальные действия будут возобновлены там, где были прекращены) или отложить решение по этому вопросу до момента принятия окончательного решения: в этом случае процессуальные действия будут продолжены, но впоследствии Суд может принять решение о неподсудности дела и отклонить иск без дальнейшего его рассмотрения.

Подготовительное изучение материалов

На второй стадии производится подготовительное изучение материалов. Его цель — определить вопросы, связанные с фактом, являющимся предметом судебного спора. Однако в отличие от английского судопроизводства вопрос, какие доказательства необходимы, решает Суд. Как только заявление принято, председатель Суда направляет дело в одну из палат и назначает из состава судей этой палаты судью-докладчика. После этого первый генеральный адвокат назначает генерального адвоката для рассмотрения дела. После завершения обмена состязательными бумагами судья-докладчик составляет предварительный доклад по спорным вопросам. После этого на так называемом административном заседании Суд определяет, какие связанные с фактом вопросы (если они есть) требуют подтверждения и какие доказательства для этого необходимы. На практике вопросы факта нечасто становятся предметом обсуждения, и Суд обычно удовлетворяется предъявленными ему документами и, возможно, вопросами к сторонам спора. При опросе свидетелей процедура существенно отличается от используемой в английских судах. Свидетели всегда считаются свидетелями Суда, а не сторон. (Если сторона желает, чтобы был заслушан определенный свидетель, она должен обратиться с просьбой об

---

[46]С этого момента официально начинается рассмотрение дела и он считается моментом отчета в целях исчисления процессуальных сроков. Правила процедуры, Ст. 37(3). После получения заявления Секретарь присваивает делу номер. См. систему нумерации дел в начале книги.

этом к Суду.) Свидетелю вручается судебный приказ, в котором указываются факты, в отношении которых он будет опрошен. Опрос свидетеля производиться в одной из палат Суда в присутствии сторон или их представителей; опрос свидетеля производится председательствующим судьей, однако стороны так же как и другие судьи и генеральный адвокат, также могут задавать вопросы. Свидетельские показания записываются, и после прочтения свидетель скрепляет их своей подписью.

Устные слушания

Это понятие соответствует "дню в суде" ("day in court") в английском судопроизводстве. Однако в связи с тем, что показания уже сняты на более ранней стадии, значение этой стадии для принятия окончательного решения значительно меньшее. За несколько дней до слушаний судья-докладчик представляет доклад, который передается сторонам для подготовки комментариев. В докладе излагаются факты дела и дается краткий обзор выдвинутых сторонами аргументов.

Во время слушаний участвующий в деле адвокат в обращении к Суду разъясняет свои аргументы. После основных выступлений каждая сторона имеет право на краткий ответ. Судьи и генеральные адвокаты могут задавать адвокату вопросы. Обычно после этого Суд объявляет перерыв и генеральный адвокат составляет свое заключение; слушания возобновляются с представления заключения генерального адвоката. Стороны не имеют права его комментировать: на этом слушания заканчиваются и Суд приступает к обсуждению решения.

Судебное решение

Суд никогда не выносит решение немедленно. Судьи собираются в специальной совещательной комнате для его обсуждения; при этом никто, даже секретари и переводчики, не имеют права присутствовать. Судья-докладчик составляет проект решения, который затем передается судьям; если необходимо, проводится голосование. Судьи по очереди, начиная с самого младшего, представляют свои выводы. После того как решение принято, оно скрепляется подписями всех присутствующих судей и зачитывается открыто в Суде. Решение также публикуется: его резолютивная часть (официальное решение) — в Официальном журнале (Official Journal) и полный текст решения вместе с заключением генерального адвоката—в официальных сборниках судебных решений (official law reports).

Исполнение

В большинстве случаев ответчиком выступает Сообщество (или какой-либо из его институтов) или какое-либо государство-член. Решение является обязательным и подразумевается, что оно будет исполняться. Таким образом, вопрос исполнения возникает только в тех редких случаях, когда ответчик —

частное лицо и в соответствии с решением оно должно возместить ущерб или когда частное лицо выступает истцом и оно должно возместить судебные издержки. В этих случаях кредитор, получивший судебное решение, должен обратиться в национальный суд для обеспечения его принудительного исполнения в соответствии с процедурой, принятой в данном государстве; при этом исполнение должно производиться автоматически и национальный суд не имеет права оспаривать судебное решение[47].

Специальные процедуры после вынесения судебного решения

Подача апелляций на решения Суда ЕС не предусмотрена; однако существуют три специальные процедуры, которые, можно сказать, в очень ограниченной степени выполняют функции обжалования. Это привлечение третьего лица, пересмотр и толкование. Первые две позволяют обратиться к Суду ЕС с просьбой о пересмотре ранее вынесенного им решения; при третьей можно запросить Суд разъяснить смысл его решения[48]. Представляя определенный теоретический интерес, эти процедуры, однако, редко используются на практике.

Процедура привлечения третьего лица дает возможность лицу, которое не было стороной при первоначальном рассмотрении дела, оспаривать решение Суда, если оно ущемляет права этого лица[49]. Процедура в этом случае начинается с подачи заявления, к которому применимы требования, аналогичные действующим при подаче обычного иска. Заявление при этом регистрируется в суде, и Секретарь передает его всем участвующим в первоначальном разбирательстве сторонам. Третья сторона должна доказать, что решение ущемляет ее права, и привести доводы, подтверждающие, что она не имела возможности принять участие в первоначальном судебном разбирательстве (обычный довод — то, что она не была проинформирована о разбирательстве). Заявление третьей стороны должно быть подано в течение двух месяцев с момента публикации решения в Официальном сборнике документов.

Если после вынесения судебного решения становятся известными новые факты, которые могли бы оказать на это решение существенное влияние, стороны первоначального судебного спора могут обратиться с просьбой о пересмотре[50]. Требуется, чтобы эти факты не были учтены судом при вынесении решения и не были известны стороне, представляющей заявление. Процессуальные действия должны начаться до истечения трех месяцев с момента выявления новых фактов и также до истечения десяти лет с момента принятия первоначального судебного решения. После представления заявле-

---

[47] Ст. 187 и 192 ЕС, 159 и 164 Евратома и 44 и 92 ЕОУС. Процедуру в Соединенном Королевстве см. далее, стр. 272.

[48] Технические ошибки, ошибки в подсчетах и явные ошибки в решении также могут быть исправлены Судом по собственной инициативе или по заявлению стороны в течение двух недель после принятия решения; См. Ст. 66 Правил процедуры. Сторона может в течение месяца обратиться в Суд с просьбой устранить пробелы в его решении: Ст.67 Правил процедуры.

[49] См. Ст. 39 Статута ЕС, 36 ЕОУС и 40 Евратома; также Ст. 97 Правил процедуры.

[50] См. Ст. 41 Статута ЕС, 38 ЕОУС и 42 Евратома; также Ст. 98 — 100 Правил процедуры.

ния Суд в первую очередь принимает решение относительно того, являются ли новые факты достаточно существенными для возобновления рассмотрения дела; если Суд определяет, что это так, он пересматривает решение с учетом новых фактов. Другая сторона, конечно, имеет право оспаривать заявление как на стадии рассмотрения его подсудности, так и во время пересмотра первоначального решения.

Заявление о толковании решения может быть подано стороной спора или одним из институтов Сообщества, даже если последний не являлся стороной спора[51]. Заявление может касаться только действительного судебного решения или его обоснования; нельзя обращаться с просьбой о толковании *obiter dicta*.

Рассмотрение дел в преюдициальном порядке

Процедура иная, если какой-либо из национальных судов обращается в Суд ЕС с просьбой о рассмотрении дела в преюдициальном порядке. Строго говоря в этом случае нет сторон спора; процессуальные действия производятся не с целью рассмотрения спора между сторонами; Суд ЕС видит свою задачу в оказании помощи национальному суду. Таким образом, стороны спора в национальном суде не могут взять на себя инициативу: национальный суд начинает процедуру, передавая вопрос на рассмотрение Суду ЕС, и решение последнего возвращается национальному суду, где затем процесс продолжается автономно. Происходящее в Суде ЕС — только фрагмент слушания в национальном суде.

Если судебный приказ о передаче вопроса на рассмотрение поступает в Суд ЕС, секретарь суда передает его копии сторонам спора в национальном суде и также государствам-членам, Комиссии и, если рассматривается решение Совета, — в Совет. Перечисленные выше лица и органы могут в письменной форме представить в Суд ЕС свои аргументы и присутствовать на устных слушаниях. Во время слушаний присутствующие в Суде представляют свои выступления, после чего заключение представляет генеральный адвокат и в соответствии с обычным порядком выносится судебное решение. Стороны спора в национальном суде не могут обращаться с просьбой о пересмотре судебного решения или о его толковании; однако это имеет право сделать национальный суд, он может принять решение о повторной передаче вопроса на рассмотрение для вынесения решения с учетом нового аспекта или обратиться с просьбой разъяснить первоначальное решение.

Юристы

Правила, предусматривающие юридическое представительство, отличаются в зависимости от того, выступает стороной спора частное лицо или компания либо одно из государств-членов или институт Сообщества[52]. В первом случае

---

[51] См. Ст. 40 Статута ЕС, 37 ЕОУС и 41 Евратома; также Ст. 102 Правил процедуры.

[52] См. Ст. Суда: Ст. 17 (ЕС и Евратом) и Ст. 20 (ЕОУС); см. также Ст. 32—36, 37(1), 38(3) и 104(2) Правил процедуры.

необходимо представительство с привлечением юриста; единственное исключение — в случае принятия решения о передаче вопроса на рассмотрение в преюдициальном порядке применяются национальные правила: таким образом если сторона имеет право лично выступать в суде, из которого исходит просьба о решении дела в преюдициальном порядке, она также будет иметь такое право и в Суде ЕС.

Интересы государств-членов и институтов Сообщества представляет назначаемое для каждого судебного разбирательства доверенное лицо; ему может оказывать содействие советник или юрист. Правительства государств-членов в качестве доверенного лица обычно используют государственного служащего, имеющего квалификацию юриста, выполнение этих функций также может быть поручено барристеру. Интересы Совета и Комиссии обычно представляет один из сотрудников их юридических служб; в некоторых случаях выполнение этих функций может быть поручено специально нанятому для этих целей юристу.

Правомочия юриста выступать в Суде ЕС зависят от национального права. При прямых исках любой юрист, имеющий право выступать с суде государства-члена, может выступать в Суде ЕС; при решении дел в преюдициальном порядке любое лицо (даже не имеющее юридического образования), управомоченное представлять сторону спора в суде или трибунале, обратившееся с просьбой о преюдициальном рассмотрении, также имеет право представлять сторону в Суде ЕС. Доверенные лица и советники государств-членов и институтов Сообщества могут представлять их в Суде ЕС, даже если они не имеют права защищать дело в национальных судах.

Положение английских юристов — более сложное. Английские тексты[53] Статутов и Правил процедуры используют термин "юрист" ("lawyer"), достаточно широкий, чтобы охватить как барристеров, так и солиситоров. Соглашение, регулирующее этот вопрос, вступило в силу в 1971 г. в преддверье присоединения к Сообществу Соединенного Королевства. В соответствии с этим соглашением барристеры могли выступать в суде в любом случае, а такое же право солиситоров было ограничено. Однако Совет Юридического общества ("the Council of the Law Society") 19 июня 1981 г. аннулировал соглашение и в настоящий момент солиситоры могут выступать в Суде ЕС в случае предъявления прямых исков[54]; в случае рассмотрения дела в преюдициальном порядке они могут выступать в Суде ЕС, если имеют такое право в национальном суде, который обратился с просьбой о рассмотрении дела в преюдициальном порядке. Однако на практике почти все английские юристы, выступающие в Суде ЕС, являются барристерами.

Общее правило при прямых исках — если сторона, выигравшая дело, попросит об этом, понесенные ею судебные издержки компенсируются за счет

---

[53] На других языках положение, как представляется, имело больше ограничений: например, во французском тексте это"un avocat inscrit a un barreau de l"un des Etats membres" (адвокат, внесенный в списки адвокатуры одного из государств-членов).

[54] Впервые это имело место при рассмотрении дела *Tither* v. *Commission*, Case 175/80, [1981] ECR 2345.

проигравшей стороны. (Существует исключение при спорах между Сообществом и его служащими: наниматель сам оплачивает свои издержки, даже если выигрывает дело.) Если решен вопрос о покрытии судебных издержек, проигравшая сторона должна не только оплатить собственные издержки (например, гонорар юристов, транспортные расходы и т.д.), но и издержки выигравшей стороны. При споре любая из сторон может обратиться в Суд ЕС с просьбой определить размеры судебных издержек. При рассмотрении дел в преюдициальном порядке Суд ЕС не принимает решения об издержках: они считаются издержками, произведенными в связи с рассмотрением дела в национальном суде, и решения национального суда касаются и издержек.

Лицо, которое частично или полностью не способно оплатить судебные издержки в Суде ЕС, может обратиться за юридической помощью[55]. Заявление подается непосредственно в Суд и рассматривается одной из палат. Для процессуальных действий в связи с таким заявлением юридическое представительство не обязательно. Если принимается решение об оказании юридической помощи, финансовая служба Суда ЕС выплачивает предусмотренную сумму; однако в Правилах процедуры указано, что в последующем касающемся расходов решении Суд может предусмотреть возвращение этой суммы.

Если английский суд принимает решение о рассмотрении дела в преюдициальном порядке, сертификат о юридической помощи в отношении судебных издержек в английском суде также охватывает и судебные издержки в Суде ЕС[56]. Однако если такое решение принято английским трибуналом, где юридическая помощь не может быть применена, например, национальным страховым трибуналом ("national insurance tribunal"), заинтересованное лицо может обратиться в Суд ЕС с просьбой о предоставлении юридической помощи для покрытия судебных издержек в Суде ЕС[57].

МНОЖЕСТВЕННОСТЬ ЯЗЫКОВ

Одна из характерных черт Сообщества — несколько официальных языков. Это — датский, голландский, английский, французский, немецкий, греческий, ирландский, итальянский, португальский и испанский[58]. Принцип равенства языков на начальном этапе не был утвержден полностью. Когда в 1951 г. был подписан Договор о ЕОУС, Германия (и в некоторой степени Италия) находилась в неблагоприятном политическом положении после вой-

---

[55] Ст. 76 Правил процедуры. См. Kennedy, "Paying the Piper: Legal Aid in Proceedings before the Court of Justice" (1988) 27 CMLRev. 559.

[56] *R v. Marlborough Street Stipendiary Magistrate, ex parte Bouchereau* [1977] 3 All ER 365; см. также the Legal Aid (General) Regulations 1980 (S.I. 1980 No. 1894), Reg. 52(b)(vi).

[57] Ст. 104(5) Правил процедуры предусматривает, что при наличии "особых обстоятельств" Суд ЕС может предоставить юридическую помощь при рассмотрении дел в преюдициальном порядке.

[58] *Прим. научн. ред.* После присоединения к Сообществу Финляндии и Швеции финский и шведский получили статус официальных языков Сообщества.

ны. Соединенное Королевство дистанцировалось от Европы. Таким образом, неудивительно, что ведущую роль играла Франция и что французский язык получил особый статус. В результате Договор был составлен только на французском языке[59]. Хотя нет четко сформулированного положения, что только французский текст является аутентичным, это считается общепринятым, следующим из факта первичности[60]. Однако были сделаны официальные переводы на датский, немецкий и итальянский, а также соответственно на официальные языки новых государств-членов.

Договоры о ЕС и Евратоме, с другой стороны, аутентичны на официальных языках всех государств-членов: первоначально они были составлены на четырех официальных языках первых членов Сообщества, при этом предусмотрено, что все их версии одинаково аутентичны[61]. После того как Дания, Ирландия и Соединенное Королевство присоединились к Сообществу, было определено, что официальные переводы на датский, английский и ирландский будут иметь такой же статус, как и первоначальные языковые варианты[62]. Такие же шаги были предприняты, когда к Сообществу присоединились Греция, Португалия и Испания[63].

Все официальные языки, кроме ирландского, считаются рабочими языками институтов[64]. Нормативные акты Сообщества публикуется на всех рабочих языках, и общепринято, что все языковые варианты одинаково аутентичны, даже в отношении актов ЕОУС[65]. После присоединения Дании, Ирландии и Соединенного Королевства действующие и принятые до присоединения акты Сообщества переведены на датский и английский, при этом Ст. 155 Акта о присоединении предусматривает, что переводы являются такими же аутентичными, как и варианты на других языках. То же самое сделано, когда присоединились Греция, Португалия и Испания[66].

Толкование многоязычных текстов — отдельная проблема. В отношении Договора о ЕОУС французский текст имеет некоторое преимущество, но это

---

[59] См. Ст. 100 ЕОУС.

[60] В то время как Ст. 160 Акта о присоединении ("the Act of Accession") от 1972 г. предусматривает аутентичность текстов Договоров о ЕС и Евратоме на датском, английском и ирландском языках, аналогичной статьи в отношении Договора о ЕОУС не существует: см. Ст. 159.

[61] См. Ст. 248 ЕС и 255 Евратома.

[62] См. Ст. 58 Акта о присоединении.

[63] Ст. 150 Акта о присоединении (Греция); Ст. 397 Акта о присоединении (Испания и Португалия).

[64] См. Ст. 217 ЕС и 190 Евратома и Регламент 1 (ЕС), JO 1958, p.385, и Регламент 1 (Евратом), JO 1958, p.401 с поправками, внесенными в связи с присоединением новых членов. В отношении ЕОУС см. P. Reuter, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier* (1953), at 81—2, где есть ссылка на неопубликованное решение министров иностранных дел первых шести членов, принятое на встрече в Париже 23 и 24 июля 1952 г., предусматривающее, что голландский, французский, немецкий и итальянский будут рабочими языками.

[65] См. H. Kutscher, "Methods of Interpretation as Seen by a Judge at the Court of Justice". 17 (доклад на Судебной и научной конференции, проводимой в Суде ЕС в 1976 г).

[66] См. Ст. 147 Акта о присоединении (Греция) и Ст. 397 Акта о присоединении (Португалия и Испания).

не означает, что Суд ЕС не будет принимать во внимание другие языковые варианты или что он всегда будет толковать юридические термины в соответствии с правом Франции[67]. Обычно Суд принимает во внимание все языковые варианты и, придавая большее значение французскому, принимает, по его мнению, оптимальное решение. Более того, когда один термин используется и в более поздних Договорах, Суд с целью унификации при толковании обеспечивает единообразие. В такой ситуации французскому варианту Договора о ЕОУС не может быть придано большее значение, так как это неприемлемо в контексте других Договоров.

В отношении других Договоров и всех нормативных актов Сообщества каждый из вариантов одинаково аутентичен. Как Суд должен толковать эти тексты? Международное публичное право предлагает различные концепции толкования многоязычных договоров. Они означают следующее: предпочтение должно отдаваться наименее обременительной версии (теория минимума обязательств); каждое государство-участник договора должно быть связано версией на своем языке; текст на первоначальном языке должен иметь преимущественную силу[68]. Однако право Сообщества не является отраслью международного права[69], и теория последнего не всегда применима в праве Сообщества. В частности, недопустимо, чтобы обязанности государств-членов изменялись в зависимости от текстов: единство Сообщества — вопрос первостепенной важности[70].

Однако на практике, как представляется, Суд ЕС не испытывает затруднений в связи с языковыми различиями в текстах. Причина этого проста: даже если лингвистических проблем не существует, Суд не придает большого значения буквальному значению слов. Политические мотивы играют очень важную роль и иногда превалируют над буквальным значением, даже если оно представляется ясным[71]. Языковые несоответствия, таким образом, оцениваются так же, как и другие встречающиеся в Договорах неясности: Суд исходит из толкования, которое, по его мнению, наилучшим образом обеспечивает цели того или иного положения и политические приоритеты Суда[72]. Такая тактика применяется как в ситуациях, когда во всех вариантах применяется один термин, но его значение в разных правовых системах различно, так и когда использованы разные термины.

В следующей главе приведено несколько примеров, подтверждающих тактику Суда проводить выбор между разными вариантами на основе политических приоритетов. Здесь хотелось бы сослаться на один из них: *Stauder v City*

---

[67] См. Dickschat, "*Problèmes d'interpretation des traités européens résultant de leur plurilinguisme*" [1968] *Revue Belge de Droit International* 40, at 46—49.

[68] См. Dickschat, ранее стр. 45—46.

[69] См. ниже стр. 99.

[70] См. цитату из *Stauder v. City of Ulm*, приведенную ниже.

[71] См. ниже стр. 90—94.

[72] См. *Mij PPW Internationaal*, Case 61/72, [1973] ECR 301 (para. 14 of the judgement) и *Moulijn* v. *Commission*, Case 6/74, [1974] ECR 1287 (paras. 10 and 11 of the judgement); см. далее Kutscher, "Methods of Interpretation", 20.

of Ulm[73]. Это рассматриваемое далее дело[74] связано с программой Сообщества, в соответствии с которой лица, получающие благотворительные пособия, могли приобрести по предъявлению купона масло по сниженной цене. Программа утверждена по решению Комиссии, адресованному всем государствам-членам, и немецкий вариант предусматривал, что купон должен указывать имя бенефициария; голландский вариант похож на немецкий, а французский и итальянский предусматривают, что купон просто должен быть "индивидуализирован".

Немецкие власти, в обязанности которых входила реализация программы, изучили только вариант на немецком языке и выпустили ваучеры, указывающие имя и адрес бенефициария. Истец утверждал, что то, что он при покупке масла должен сообщить работнику магазина свои личные данные, является унижением; он зашел столь далеко, что заявил, что это представляет собой нарушение прав человека. Истец подал иск в немецкий суд и последний обратился в Суд ЕС с просьбой о рассмотрении дела в преюдициальном порядке относительно толкования и действительности решения Комиссии. Суд постановил, что решение должно быть истолковано как не требующее указания имени бенефициария. Далее приводится соответствующий фрагмент решения Суда[75]:

> Когда одно решение адресовано всем государствам-членам, необходимость унифицированного применения и соответственно унифицированного толкования делает невозможным принимать во внимание один языковый вариант текста изолированно и требует, чтобы он толковался на основе как реального намерения автора, так и цели, которой он хочет достигнуть, в контексте вариантов на всех четырех языках.
>
> В рассматриваемом деле должно превалировать наиболее либеральное толкование при условии, что оно является достаточным для достижения целей рассматриваемого решения. Более того, не может быть принято то, что авторы решения намеревались возложить на одни государства-члены более строгие обязательства, чем на другие.

Результат этого решения — то, что даже когда решение Сообщества адресовано какому-либо государству-члену, оно, чтобы быть уверенным в правильности толкования, должно учитывать все его языковые варианты[76].

Судопроизводство

Какие языки могут быть использованы при судопроизводстве? Это зависит от того, что именуется "языком дела" ("language of the case")[77]. Может быть выбран любой официальный язык государств-членов (включая ирландский), и выбор производится на основе теоретической предпосылки, что Сообщество

---

[73] Case 29/69, [1969] ECR 419. См. также *Moksel v. BALM*, Case 55/87, [1988] ECR 3845 (paras. 14—19 of the judgement).
[74] См. ниже стр.145—146.
[75] [1969] ECR at 424—425 (paras. 3 and 4 of the judgement).
[76] См. Kutscher, "Methods of Interpretation", 18—19.
[77] См. Ст. 29 Правил процедуры.

является многоязычным и, следовательно, способно функционировать на любом из официальных языков. Таким образом институты Сообщества должны приспособиться к потребностям другой стороны.

При прямых исках основное правило — заявитель имеет право выбора языка. Однако, если ответчиком выступает одно из государств-членов или частное лицо или корпорация, имеющие национальность какого-либо из государств-членов, языком дела будет официальный язык этого государства. (Если в государстве-члене более одного официального языка, например, в Бельгии, заявитель имеет право выбора из этих официальных языков.) За исключением редких случаев, когда какое-либо государство-член использует принудительную процедуру правоприменения против другого государства-члена, Сообщество всегда окажется стороной при прямых исках, таким образом оставляя право выбора за другой стороной. По просьбе сторон Суд может отойти от правил, однако если просьба не исходит от обеих сторон, заслушиваются Генеральный адвокат и другая сторона.

При преюдициальной процедуре языком дела считается язык национального суда или трибунала, который обратился с просьбой о ее проведении[78]. Другие государства-члены могут представлять документы на своих языках.

Язык суда используется при судопроизводстве для всех целей и на него должны переводиться документы на других языках. Однако члены Суда могут использовать один из официальных языков по выбору. Это касается комментариев и вопросов в ходе слушаний по докладу судьи-докладчика и заключению Генерального адвоката. Во время слушаний ведется синхронный перевод. Публикации Суда, в том числе сборники судебных решений, производятся на рабочих языках Сообщества (т. е. на всех официальных языках, кроме Ирландского)[79].

Общепризнанно, что стороны в судебном процессе в Суде ЕС сталкиваются с лингвистическими проблемами, неизвестными национальным судам. Обычно частная сторона в судебном деле имеет право выбора языка; однако если она, например, выбирает датский, то должна отдавать себе отчет, что большинство судей не понимают этот язык. Точность передачи выступлений в суде может пострадать из-за перевода, а ораторские способности адвоката, преломленные аппаратурой для синхронного перевода, не имеют значительного эффекта. Очевидно, что франкоговорящему юристу, и в несколько меньшей степени англоговорящему, легче вести дела в Суде.

Подготовка проекта судебного решения

С целью сохранения тайны обсуждения судьи не допускают переводчиков в совещательную комнату. В такой ситуации множественность языков невозможна, и Суд неофициально принял в качестве рабочего языка французский.

---

[78] При условии, что он является одним из официальных языков: представляется, что другой язык, например уэльский, не мог быть использован.

[79] К сожалению, Сборники судебных решений Суда ЕС на английском языке часто публикуются значительно позднее, чем на французском.

Выбор в пользу французского сделан, когда Суд создавался. Это еще одно подтверждение особого статуса французского языка в то время. Фактически выбор французского был почти неизбежен, так как это официальный язык трех из шести первоначальных государств-членов (Франции, Бельгии и Люксембурга). В настоящий момент английский имеет большее распространение в странах Сообщества, однако маловероятно, по крайней мере в течение значительного времени, что он заменит французский в качестве рабочего языка Суда: единожды сделанный выбор языка трудно изменить, так как с учетом этого производятся назначения в Суд.

Выбор в качестве рабочего языка Суда французского указывает, что судьи во время обсуждения решения говорят по-французски. Проекты решения составляются на французском и окончательное решение, утвержденное Судом, также составляется на французском языке, даже если он не является языком дела. Французский текст решения переводится затем на язык дела и этот текст подписывается судьями и зачитывается в открытом заседании Суда. В результате подписываемый судьями текст может оказаться на языке, который многие из них не понимают. Это возлагает на судей, которые понимают этот язык, тяжкое бремя ответственности в связи с обеспечением соответствия перевода тому, что было согласовано.

Недостаток принятия одного языка при функционировании Суда — невыгодное положение судей, не владеющих французским. Многие люди чувствуют себя менее уверенно, выражая свое мнение при коллективном обсуждении, если они не владеют языком, на котором оно ведется. Таким образом, франкоговорящие судьи имеют выгодное психологическое преимущество перед своими коллегами. Более того, как представляется, использование французского в совещательной комнате должно в определенной степени работать в пользу французского юридического мышления: трудно составлять проект решения на французском, не используя французскую юридическую терминологию, в то время как концепции других систем могут быть проигнорированы, потому что не могут быть легко отражены на французском.

Еще одно затруднение—хотя официальная версия решения составляется на языке дела, с франкоязычным вариантом будет иметь дело Суд, и, таким образом, можно сказать, что он более точно отражает мнение Суда, чем его перевод. Можно представить, что при обсуждении в совещательной комнате того, о чем конкретно было принято решение по тому или иному делу, анализу будет подвергнут текст на французском языке. Соответственно юристу, который хочет убедить Суд учесть предшествующее решение, можно посоветовать внимательно изучить текст как на французском, так и на своем языке, даже если последний — аутентичный вариант. Принятие во внимание не только одной версии — очень важно[80].

---

[80] Серьезные проблемы связаны с переводами решений Суда с французского на языки, отличные от языка дела: в некоторых случаях до момента, когда текст решения становится доступным, проходит два года. Это означает, что юрист, который не читает по-французски, не сможет понять последних судебных решений.

Даже для самого лучшего переводчика почти невозможно найти словесное выражение, совершенно точно совпадающее по смыслу с оригиналом; т. е. переводчики не могут быть абсолютно точны. Иногда в другом языке эквиваленты просто отсутствуют. Например, в Ст. 40 ЕОУС французского языкового варианта используется фраза "*faute de service*" — французский юридический термин, который не может быть прямо переведен на английский; таким образом, переводчики Договора должны были использовать описание "противоправное деяние или бездействие [Сообщества] при исполнении своих функций", фраза, в которой отсутствует присущее французскому термину дополнительное значение. (Так же при переводе английского термина "trust" на французский переводчики вполне могут представить что-либо вроде "правовые отношения, при которых одно лицо имеет интерес в имуществе, которым номинально владеет другое лицо". Эта фраза несет мало информации для того, кто не знает английского права.)

Кроме неточностей, которые неизбежно сопровождают переводы, иногда возникают и фактические ошибки. Например, в английском варианте судебного решения по делу *Royer*[81], в следующей фразе было пропущено слово "кроме" ("save"): "...процедура подачи апелляции в компетентный орган должна предшествовать решению, предусматривающему исключение [кроме] случаев наличия чрезвычайных обстоятельств". Это был просто пропуск. Менее очевидная и, таким образом, более коварная ошибка возникла в деле *Bonsignore*[82]. В этом случае фраза "*Gefährdungen der öffentlichen Ordnung*" в оригинале решения на немецком языке "*des menaces à l 'ordre public*' в варианте на французском языке была неправильно переведена на английский как "нарушения мира" ("breaches of the peace"), что вызвало трудности при рассмотрении нового дела по такому же вопросу, когда английский суд передал на рассмотрение его в преюдициальном порядке[83].

ФОРМА СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

Решения Суда ЕС состоят из трех основных частей. Первая[84] основана на докладе судьи-докладчика и содержит констатацию фактов и обзор аргументов сторон; вторая часть[85], обычно состоит из пронумерованных параграфов

---

[81] Case 48/75, [1976] ECR 497, at para. 59 of the judgement. Аутентичный вариант этого решения был на французском

[82] Case 67/74, [1975] ECR 297, at 307.

[83] *R.* v. *Bouchereau*, Case 30/77, [1977] ECR 1999; см. *per* Advocate General Warner at 2024. Дословный перевод с немецкого и французского языков —"угрозы публичному порядку".

[84] В настоящий момент она называется "Доклад для слушаний", ранее употреблялись следующие наименование "Вопросы факта и права", "Факты", "Факты и вопросы". С 1994 г. эта часть в Сборнике судебных решений Суда ЕС отсутствует.

[85] В настоящий момент она называется "Судебное решение", ранее использовались такие наименования, как "Основания для судебного решения", "Право" или "Решение".

и воспроизводимая в официальных сборниках судебных решений более крупным шрифтом, содержит обоснование судебного решения; заключительная часть — собственно судебное решение[86].

Так как вторая часть представляет обоснование решения, она важна для юристов. После ряда экспериментов в первые дни Суд воспринял стиль, характерный для французских судов. Он официален, краток и опирается на абстрактные формулировки. Некоторое время французский вариант имел форму одного длинного предложения, при этом каждый параграф начинался со слов "поскольку" ("*Attendu que...*") или "что" ("*que*") и заканчивался точкой с запятой. Подчиненные положения подводили к заключительному решению, предусматривающему, например, отмену акта. Все это в тексте на английском языке разбивалось на отдельные предложения (такой стиль в настоящий момент также используется и во французских вариантах), но по-прежнему читалось как утверждения *ex cathedra,* в которых полностью отсутствовало заключительное обоснование, присущее английским и американским судебным решениям.

Предположительно такой стиль был обоснован используемой в Суде процедурой принятия решений. В связи с ранее рассмотренными причинами[87] Суд представляет единое решение: совпадающие или несовпадающие особые мнения не допускаются. Однако политика суда в целях обеспечения консенсуса нацелена на привлечение к составлению проекта решения всех судей. Таким образом, хотя судья-докладчик играет особую роль, решение является результатом коллективной работы всего Суда, и то, что по каждому предложению не возникает длительной дискуссии, не является чем-то необычным. Такого рода процедура коллективного принятия решений не ведет к принятию спорных решений, характерных для английского суда.

Конечно же, это не означает, что суд, выносящий единое решение, должен неизбежно принять французский стиль. Об этом свидетельствуют решения тайного совета до того, как он начал допускать совпадающие или несовпадающие особые мнения. Однако если необходимо вынести решение английского типа, следует отказаться от любых попыток достичь консенсуса: составление решения поручалось бы одному судье, который, несомненно, был бы членом Суда, взгляды которого в наибольшей степени представляли взгляды большинства, и роль остальных сводилась бы к незначительным дополнениям.

В решениях Суда проявляются два вида последствий попыток добиться консенсуса. В некоторых делах проявляются две линии обоснования, приводящие к одному заключению. Такой результат введет в замешательство юриста, пытающегося найти *ratio decidendi.* Представляется, что причина этого кроется в следующем: в то время как большинство судей настроены в пользу одного вывода, существует две различные школы обоснования. Включение

---

[86] Эта часть в сборниках судебных решений обычно печатается с выделением.
[87] См. стр. 63.

двух блоков обоснований представляется попыткой удовлетворить эти две группы.

Второй прием, используемый при несогласии среди судей, — использование противоположного метода — не добавить что-либо с целью удовлетворения обеих групп, а устранить все, что может эти группы не устраивать. В результате — отсутствие какой-либо мотивировки решения. Примеры обоих методов обеспечения консенсуса приведены ниже[88].

ПРЕЦЕДЕНТ[89]

Применима ли в Суде ЕС теория прецедента[90]? Ответ — правовой доктрины *stare decisis* не существует, однако почти во всех делах Суд следует ранее принятым решениям. Прецедентное право Суда ЕС также важно для развития права Сообщества, как прецедентное право английских судов для современного английского права: в последующих главах приводятся достаточные тому доказательства. Однако, несмотря на то, что юристы и генеральные адвокаты широко ссылаются на прецеденты, сам Суд указывает свои предшествующие решения редко. Можно даже предположить, что он пытается замаскировать, в какой степени он использует прецедент:[91] в некоторых случаях Суд воспроизводит из своих предшествующих решений предложения или даже целые параграфы, не используя кавычки или какие-либо другие ссылки на источники. В настоящий момент, несмотря на то, что Суд по-прежнему ссылается на прецеденты, только когда они подтверждают обоснованность принятого им решения: обычно он цитирует их с целью доказать их неприменимость в качестве прецедента, ситуация изменилась[92]. Английская практика анализа предшествующего дела с целью определения *ratio decidendi* неизвестна.

---

[88] См. *Compagnie Française* v. *Commission*, Case 64/69, [1970] ECR 221 (анализируется далее), где представлены две линии обоснования и *International Fruit Company* v. *Commission*, Cases 41—4/70, [1971] ECR 411 (анализируется ниже), где фактически не приводится никакого обоснования.

[89] См. Arnull, "Owning up to Fallibility: Precedent and the Court of Justice" (1993) 30 CMLRev. 247.

[90] Ситуацию в Суде первой инстанции см. Arnull "Owning up to Fallibility" at 262—264, где утверждается, что Суд первой инстанции не связан ни своими собственными предшествующими решениями, ни даже решениями Суда ЕС. В отношении последнего утверждения существует исключение, когда Суд ЕС допускает возможность апелляции на решения Суда первой инстанции и отсылает дело обратно для вынесения окончательного решения: в этом случае решение Суда ЕС обязательно для Суда первой инстанции с точки зрения права (Статут Суда ЕС (ЕС), Ст. 54, параг. 2). Второе исключение имеет место, когда Суд ЕС выносит решение, что именно Суд первой инстанции, а не Суд ЕС, компетентен рассматривать дело: тогда Суд первой инстанции не может постановить, что это дело не подпадает под его юрисдикцию (Статут Суда ЕС (ЕС), Ст. 47, параг. 2).

[91] Представляется, что Суд находится под влиянием континентальной системы, где прецедент формально не является источником права.

[92] См. исключения в TWD, Case C-188/92, 9 March 1994 (paras. 19—24 of the judgement). См. также Arnull, above, at 253—260.

В ряде важных случаев Суд не следовал прецедентам[93]. Это было результатом изменения обстоятельств или изменения мнения судей, возможно, после критики со стороны генеральных адвокатов или юристов-ученых. Если это происходит, обычно Суд ЕС не отвергает решение по ранее рассмотренному делу, как было бы в английском суде: он просто игнорирует более ранние решения. Самое яркое исключение[94] и, несомненно, самый блестящий пример *volte face* Суда ЕС — его решение по делу *HAG GF*[95]. Удивительно в этом деле то, что его объектом в основном были те же факты, что и в предшествующем деле *Van Zuylen* v. *HAG*[96], решение по которому вынесено примерно шестнадцать лет назад. Вопросом, составляющим предмет спора, было право владельца товарного знака запретить импорт из другого государства-члена товаров, носящих этот товарный знак. Оба дела касались одного товарного знака "HAG", на хорошо известной марке не содержащего кофеина кофе. При рассмотрении второго дела Суд исследовал вопрос, составляющий предмет спора непосредственно, и констатировал, что пришел к решению пересмотреть предшествующее судебное решение. После принятия во внимание политических факторов оно было отменено[97]. Интересен следующий фрагмент заключения генерального адвоката Джекобса (Jacobs)[98]:

> Суд последовательно признал свои полномочия отступать от прежних решений ...Что Суд при рассмотрении соответствующего дела должен в форме прямого указания отменить предшествующее решение, является, по моему мнению, непременной обязанностью, даже если до настоящего момента Суд в форме прямого указания никогда этого не делал.

То, что Суд сделал это при рассмотрении дела *HAG GF,* вероятно, стало результатом наличия тесных фактических связей между двумя делами, несомненно, убедительность доводов генерального адвоката также сыграла роль.

Заключения генеральных адвокатов часто цитируются юристами (и генеральными адвокатами) при рассмотрении дел в суде. Имеют ли они значение как прецеденты? Конечно, большое значение имеет, высказался ли по этому поводу сам Суд. Первая возможность — Суд еще не рассматривал вопрос в своей предшествующей практике: в этом случае в контексте существования двух лидирующих структур в Суде заключение генерального адвоката имеет значение, сходное с мнением единоличного судьи в английском апелляцион-

---

[93] Примеры см. the Opinion of Advocate General Jacobs in the HAG GF case (below), at I-3747-50. См. также далее стр. 385—387 и 503—505.

[94] *European Parliament* v. *Council* (*Chernobyl*), Case c-70/88, [1990] ECR I-2041, еще одно исключение.

[95] Case C-10/89, [1990] ECR I—3711.

[96] Case 192/73, [1974] ECR 731.

[97] Суд пришел к выводу, что ранее принятое жесткое решение по сути не было необходимым для защиты функционирования общего рынка.

[98] At I-3749—3750.

ном суде, когда другие судьи не комментируют обсуждаемый вопрос[99]. Вторая возможность — заключение Генерального адвоката отклонено Судом в предшествующем деле. Даже в этом случае оно может цитироваться адвокатом, но он должен показать, что Генеральный адвокат был прав, а Суд не прав. Третья возможность — Суд следует мнению Генерального адвоката: в этом случае основное значение его заключения—объяснение судебного решения, что часто необходимо в связи с краткостью обоснования Суда.

ТОЛКОВАНИЕ

Толкование Договоров и правовых норм Сообщества — одна из основных задач Суда. В определенной степени подход Суда ЕС к решению этого вопроса сходен с позицией английского суда: он изучает использованные слова и рассматривает их значение в контексте общих целей. Делая это, он старается дать толкование, которое соответствовало бы этим целям, хотя Суд ЕС при обеспечении этого в большей степени, чем английский суд, отходит от буквального значения слов.

Кроме того, Суд не предпринимает значительных попыток с целью определения реального объективного намерения авторов текста. Подготовительные документы Договоров (travaux preparatoires) никогда не публиковались; существуют некоторые национальные документы, такие как официальные обращения правительств к парламентам в ходе дебатов по ратификации, но они не имеют существенного значения. Для правовых норм Сообщества доступны регламенты Комиссии (включая пояснительные меморандумы) и заключения Европейского парламента и Экономического и социального комитета (в случаях, когда с ними проводятся консультации), но они нечасто принимаются во внимание Судом. Текущие обсуждения в Комиссии и Совете не носят открытого характера.

Одна из причин того, что субъективные намерения авторов текстов не принимаются во внимание, — то, что если соглашение достигнуто в результате острых споров, общих целей может не существовать — может быть только словесное соглашение[100]. Более важная причина — что Суд предпочитает толковать тексты с учетом того, для достижения каких целей они предназначены по его мнению; это формирует право в соответствии с тем, что Суд считает необходимым для Сообщества[101]. Иногда это называется "теологический метод тол-

---

[99] Brown and Jacobs, *The Court of Justice of the European Communities* (3rd ed., 1989), 316.

[100] См. the extrajudicial statement by Judge Pescatore quoted by Brown and Jacobs (ранее) at p. 277.

[101] Так, судья Катсчер (Kutscher) (бывший председатель Суда ЕС) вне контекста работы суда сказал, что "толкования, основанные на оценке первоначальной ситуации, ни при каких условиях не будут соответствовать праву Сообщества, которое ориентировано на будущее." (H. Kutscher, "Methods of Interpretation", 22.)

кования", однако в Сообществе толкование выходит за рамки этого метода, так как представляет собой процесс принятия решений в рамках судебной политики.

ПОЛИТИКА

Одна из отличительных черт Суда ЕС — в какой мере его решения основаны на политике. Под политикой понимаются позиции судей и ценности, которых они придерживаются, т. е. цели, которые они хотят реализовать. Основные составляющие политики Суда ЕС следующие:

1. Укрепление Сообщества (в частности федералистского элемента);
2. Расширение сферы и повышение эффективности права Сообщества;
3. Расширение полномочий институтов Сообщества.

Эти составляющие кратко могут быть суммированы как содействие Европейской интеграции.

На все суды, конечно, оказывает влияние политика, но в Суде ЕС она играет особенно важную роль: Суд может для достижения политических целей даже проигнорировать ясно сформулированные положения Договора. Пример этого —дело *Parti Ecologiste — "Les Verts"* v. *European Parliament*[102], касающееся решения Европейского парламента, предусматривающего выплаты грантов из бюджета Сообщества политическим партиям, под формальным предлогом покрытия расходов в связи с информационной кампанией для разъяснения электорату механизма работы Парламента в период выборов 1984 г., но фактически предназначенных для покрытия расходов партий в связи с выборами. Формула распределения средств явно была более выгодна партиям, представленным в Парламенте до выборов, и допускала дискриминацию в отношении партий, которые боролись за то, чтобы быть представленными в первый раз. Одна из партий из последней категории Французская экологическая партия (French Ecologists) подала в Суд ЕС иск с целью аннулировать решение.

Процессуальные действия были начаты на основании Ст. 173 ЕС, которая в момент рассмотрения дела была сформулирована в следующей форме:

> Суд осуществляет надзор за законностью актов Комиссии и Совета...

Это положение абсолютно понятно и не содержит упоминания об актах Парламента; тем не менее Суд постановил, что оно охватывает также акты Парламента. Решение было принято в четыре этапа. На первом этапе констатировалось, что Сообщество действует на основе принципа верховенства права и акты как государств-членов, так и институтов Сообщества в целях обес-

---

[102] Case 294/83, [1986] ECR 1339. В книге приведены и другие примеры, в том числе: *Sevince*, Case C-192/89, [1990] ECR 1-3461; *Busseni*, Case C-221/88 [1990] ECR 1-495 и SPI, Cases 267—9/81, [1983] ECR 801.

печения соответствия Договору являются объектом судебного контроля. На втором этапе объяснялось, что в Договоре ЕС не закреплены полномочия пересматривать акты Парламента, так как в период его составления Парламент не обладал полномочиями принимать акты, способные затрагивать интересы третьих сторон[103]. На третьем этапе подчеркивалось, что Парламент получил такие полномочия, в частности в Бюджетных договорах и Решении и Акте о прямых выборах. На четвертом этапе был сделан вывод, что если акты Парламента не выступали объектом судебного контроля, это противоречит духу Договора. Таким образом Суд вынес решение, что Ст. 173 охватывает акты Парламента.

Логика такого решения абсолютно понятна: все, что сделал Суд, это констатировал, что акты Парламента должны подвергаться пересмотру, следовательно, они ему и подвергаются. При той же логике, положенной в основу решения по делу SPI (анализируется далее)[104], игнорируется различие между тем, каким право должно быть, и тем, какое оно есть, различие, фундаментальное с точки зрения западной теории права.

Столь же поразительно дело "*Chernobyl*"[105], также касавшееся Европейского парламента. В некоторой степени это дело было противоположностью дела *Party Ecologiste*: вопросом рассмотрения был: уполномочен ли Парламент возбудить дело в Суде в соответствии со Ст. 146 Евратома[106] с целью аннулировать акт Совета. По положению на момент рассмотрения дела данная статья не содержала упоминания о Парламенте. Суд это признал[107], однако постановил, что Парламент *может* (курсив автора) возбудить дело (хотя лишь с ограниченными целями). Суд констатировал[108]

> Отсутствие в Договорах положений, дающих Парламенту право подачи иска об аннулировании, может представлять собой процессуальный пробел, но такая ситуация не может перевесить основополагающий интерес в поддержании и обеспечении институционного баланса, установленного в Договорах, учреждающих Европейские сообщества.
>
> Следовательно, иск об аннулировании акта Совета или Комиссии, поданный Парламентом, является допустимым...

Трудно представить более выразительный пример изменения права вместо его толкования.

---

[103] Суд указал, что по Договору о ЕОУС, в соответствии с которым Парламент имеет такие полномочия (см. Ст. 95, параг. 4), его акты могут пересматриваться: см. Ст. 38.

[104] См. стр. 282—283.

[105] *European Parliament v. Council*, Case C-70/88, [1990] ECR I-2041. О деле см. ниже.

[106] В то время она была идентичной со Ст. 173 ЕС.

[107] По предшествующему делу, *European Parliament* v. *Council* (Comitology), Case 302/87, [1988] ECR 5615, он вынес недвусмысленное аналогичное решение.

[108] Paras. 26 and 27 of the judgement.

Решения Суда по этим делам не затрагивали интересы государств-членов[109]. Однако, если такое произойдет, Суд действует более осмотрительно. Общепринятая тактика — постепенное введение новой доктрины: в первом возникшем деле Суд предлагает доктрину как общий принцип и констатирует, что в отношении нее существуют различные ограничения; Суд даже указывает причину, почему она не может быть применена к фактам по этому делу. Однако принцип уже оказывается установленным. Если протестов не очень много, он подтверждается в следующих делах; со временем ограничения снимаются и доктрина полностью вводится в действие.

Этот процесс хорошо просматривается на примере ряда дел, касающихся договорно-правовых полномочий Сообщества и доктрины прямого действия. Оба эти примера рассмотрены ниже[110]. Сейчас обратимся к делу, очень контрастно раскрывающему балансирование между правом и политикой, принципом и выгодой, дело *the Second Defrenne*[111]. Оно касается Ст. 107 ЕС, которая предусматривает:

> Каждое государство-член установит на первом этапе и поддержит в дальнейшем применение принципа равной оплаты мужчин и женщин за равную работу...

Первая стадия реализации Договора завершилась 31 декабря 1961 г., но государства-члены к этому моменту не произвели необходимых действий для выполнения условий Ст. 119. Для решения вопроса была созвана конференция, на которой установлена новая дата выполнения обязательств — 31 декабря 1964 г. Однако и к этому моменту уложились не все государства-члены, после чего Комиссия, пытаясь ускорить процесс, провела серию встреч и подготовила несколько докладов. В результате Комиссия объявила, что использует процедуру реализации правовых норм против тех государств, которые не закончат проведение необходимых мер до 18 июля 1973 г., однако эта угроза не была реализована. После этого 10 февраля 1975 г. Совет выпустил директиву, также указывающую на необходимость выполнения обязательств по Ст. 119 в течение одного года.

Однако в 1970 г. Габриэль Дефренн (Gabrielle Defrenne), которая работала стюардессой в бельгийской авиакомпании Сабена (Sabena), возбудила против нее дело в бельгийском суде в связи с тем, что оплата ее труда была меньше, чем за ту же самую работу мужчин-стюардов. Она утверждала, что авиакомпания не имеет права устанавливать такую систему вознаграждения и требовала выплаты разницы в зарплате. Бельгийский суд обратился в Суд ЕС для рассмотрения дела в преюдициальном порядке, сформулировав при этом в связи с правом Сообщества ряд вопросов, в частности, предоставляются ли в соответствии с Ст. 119 права частным лицам непосредственно, несмотря на

---

[109] Это можно проиллюстрировать фактом, что Маастрихтский договор внес в Договоры изменения, отражающие обе эти поправки.

[110] См. стр. 175—183 и 203—213 соответственно.

[111] *Defrenne v. Sabena*, Case 43/75, [1976] ECR 455.

то, что обязательства по ней не были реализованы, и если да, то с какого момента.

Эти вопросы затронули очень весьма чувствительные струны. В частности, если все женщины, в отношении которых аналогичным образом осуществлялась дискриминация, получат право требовать возмещения разницы в заработной плате, это повлечет серьезные экономические последствия. По мнению правительства Соединенного Королевства, многие британские фирмы, если право на равную заработную плату будет подтверждено с момента вступления этой страны в Сообщество, обанкротятся[112].

С точки зрения права, принципиальным, подлежащим решению вопросом было, имеет ли Ст. 119 прямое действие. Существовали довольно веские аргументы в пользу того, что не имеет[113], однако такой вывод противоречил бы политике суда в части расширения сферы и увеличения эффективности права Сообщества. Политика восторжествовала: Суд постановил, что Ст. 119 непосредственно предоставляет права частным лицам в государствах-членах и что различные резолюции, отодвигающие дату ее вступления в силу, недействительны. Это означало, что право на равную заработную плату возникло в первоначальных государствах-членах с 1 января 1962 г. и в Соединенном Королевстве, Ирландии и Дании с 1 января 1973 г.

Однако Суд посчитал необходимым подсластить пилюлю, постановив, что прямое действие Ст. 119 распространяется только на работников, возбудивших дела в Суде (или совершивших эквивалентные действия) в отношении обеспечения равной заработной платы до момента принятия судебного решения. Таким образом госпожа Дефренн выиграла дело, но государства-члены были защищены от лавины аналогичных исков[114].

Такого рода решение искусно примирило политику Суда и интересы государств-членов. Но примирение было достигнуто ценой принесения в жертву правового принципа: право не дает никакого обоснования ограничению действия судебного решения таким способом: если Ст. 119 имеет прямое действие для госпожи Дефренн, она должна иметь прямое действие для всех других работников; на легитимность требований о заработной плате могут оказывать влияние национальные законы об ограничении срока исковой дав-

---

[112] Акт о равной заработной плате от 1970 г. (The Equal Pay Act 1970) вступил в силу 29 декабря 1975 г.; следовательно, решение Суда могло возложить на работодателей ответственность в связи с требованиями трехлетней давности.

[113] См. далее. стр. 207.

[114] В связи с дальнейшим развитием см. *Pinna*, Case 41/84, [1986] ECR 1; *Barra* v. *Belgium*, Case 309/85, [1988] ECR 355; *Blaizot* v. *University of Liege*, Case 24/86, [1988] ECR 379; *Barber* v. *Guardian Royal Exchange Assurance Group*, Case C-262/88, [1990] ECR 1-1889. См. также Protocol Concerning Article 119 EC (a Protocol to the Maastricht Agreement).

ности, но для того чтобы сделать дату вынесения решения по делу *Defrenne* решающей, не было никаких юридических оснований[115].

Эти судебные дела — примеры экстремальных ситуаций, однако в них поднимается вопрос, правильно ли то, что политика играет столь доминирующую роль. В этой связи хотелось бы привести различие между делами, когда Суд, принимая во внимание политические соображения, выбирает между двумя или большим числом логичных с точки зрения права решений, и теми, когда он позволяет политическим мотивам диктовать решения, которые противоречат общепринятым правовым принципам. Действия в первой группе случаев — абсолютно правильны, но во второй они могут расцениваться как выходящие за рамки правильного функционирования суда. Можно возразить, что в Сообществе при отсутствии соответствующих правовых норм такой узурпаторский подход необходим; однако, если цель Сообщества — оправдать надежды его основателей, оно должно основываться на принципе верховенства права: это оказывается под угрозой, если позволять политическим соображениям играть слишком большую роль.

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА[116]

Учрежденная ранее Счетная палата получила статус института ЕС после вступления в силу Маастрихтского договора. Штаб-квартира Палаты расположена в Люксембурге и ее статус и структура во многом напоминают статус и структуру Суда ЕС. Счетная палата состоит из двенадцати членов[117]. Члены Счетной палаты избираются из числа лиц, которые работают или работали во внешних аудиторских учреждениях своих стран или специально подготовлены для такой работы. Их независимость должна быть вне всяких сомнений. Члены Счетной

---

[115] Суд в решении указал следующие причины: первое — экономические трудности, испытываемые правительствами Соединенного Королевства и Ирландии (он констатировал, что это не может отрицательно сказаться на *будущем* (курсив автора) применении права, таким образом подразумевая, что они могут сказаться на применении права в отношении прошлого); второе — факт, что действия государств-членов и принятая Комиссией позиция способствовали продолжению нарушения работодателями принципа равной оплаты; и третье — общий уровень, на котором зафиксирована заработная плата, неизвестен (весьма сомнительная посылка). Последние аргументы, однако, можно отнести в равной степени к работникам, обратившимся с жалобами как до решения по делу Defrenne, так и после него. Таким образом, не дано обоснования решения. Необходимо также отметить, что то, что сделал Суд, отличалось от американской доктрины перспективного аннулирования (doctrine of prospective overruling): где при рассмотрении дела прецедент принимается во внимание, однако констатируется, что в будущих решениях он приниматься во внимание не будет.

[116] Соответствующие положения — Ст. 188a — 188c ЕС, 45a — с ЕОУС и 160a — с Евратома. См. также Kok, "The Court of Auditors of the European Communities: "The Other European Court in Luxembourg" " (1989) 26 CMLRev. 345, статья, написанная до того как Счетная палата получила статус института Сообщества.

[117] *Прим. научн. ред.* После присоединения к Сообществу Австрии, Финляндии и Швеции число членов Счетной палаты было увеличено до 15 (Статья 188 b Договора о ЕС).

палаты назначаются на шестилетний срок Советом, единогласным решением и после консультаций с Европейским парламентом. Они могут быть переизбраны на новый срок. Члены Счетной палаты избирают из своего состава Председателя Счетной палаты сроком на три года. Председатель может быть переизбран. Члены Счетной палаты должны быть полностью независимы в исполнении своих обязанностей и не запрашивают и не принимают инструкций от любого правительства или каких-либо иных органов. Они обязаны воздерживаться от любых действий, не совместимых с их обязанностями.

Член Счетной палаты может быть отрешен от должности или лишен права на пенсию или другие заменяющие ее пособия, только если Суд по просьбе Счетной палаты установит, что он не отвечает необходимым требованиям или не выполняет обязанности, возложенные на него службой. Положения Протокола о льготах и освобождении от налогов в Европейских сообществах, применяемые к членам Суда, распространяются и на членов Счетной палаты.

Счетная палата проверяет отчеты о всех доходах и расходах Сообщества. Она представляет Европейскому парламенту документ, подтверждающий правильное ведение счетов прихода и расходов, а также законность и правильность проверяемых финансовых операций. Счетная палата проверяет законность и правильность полученных доходов и произведенных расходов и правильность управления финансами. Она составляет ежегодный доклад завершения финансового года, который направляется другим институтам Сообщества и публикуется вместе с ответами на замечания Счетной палаты в Официальном сборнике. Счетная палата принимает решения большинством голосов членов.

Серьезными проблемами в Сообществе являются мошенничество и финансовые злоупотребления. Важность этих проблем признана государствами-членами при предоставлении Счетной палате статуса института Сообщества.

Литература для дополнительной информации

Stevens, "The Principle of Linguistic Equality in Judicial Proceedings and in the Interpretation of Plurilingual Legal Instruments: The *Régime Linguistique* in the Court of Justice of the European Communities" (1967) 62 Northwestern University Law Review 701.

Dickschat, "Problèmes d'interpretation des traités européens résultant de leur plurilinguisme" [1968] *Revue Belge de Droit International 40.*

Brown, " the Linguistic Regime of the European Communities: Some Problems of Law and Language" (1981) 15 Valparaiso University Law Review 319.

Brown, L. Neville and Jacobs, Francis G., *The Court of Justice of the European Communities* (3rd ed., 1989 by L. Neville Brown).

Usher, John A., *European Court Practice* (1983).

Lasok, K. P. E., *The European Court of Justice: Practice and Procedure* (1984).

Rasmussen, Hjalte, *On Law and Policy in the European Court of Justice* (1986).

Rasmussen, "Between Self-Restraint and Activism: A Judicial Policy for the European Court" (1988) 13 ELRev. 28.

Borgsmidt, "The Advocate General at the European Court of Justice: A Comparative Study" (1988) 13 ELRev. 106.

Kennedy, "Paying the Piper: Legal Aid in Proceedings before the Court of Justice (1988) 27 CMLRev. 559.

Kok, "The Court of Auditors of the European Communities: "The Other European Court in Luxembourg" " (1989) 26 CMLRev. 345.

Millet, T., *The Court of First Instance of the European Communities* (1990).

Arnull, "Does the Court of Justice Have Inherent Jurisdiction?" (1990) 27 CMLRev. 683.

"Reflections on the Future Development of the Community Judicial System" (a discussion paper issued by the Court of First Instance in 1990) (1991) 16 ELRev. 175.

Vesterdorf, "The Court of First Instance of the European Communities After Two Full Years in Operation" (1992) 29 CMLRev. 897.

Arnull, "Owning Up to Fallibility: Precedent and the Court of Justice" (1993) 30 CMLRev. 247.

Часть II
Правовая система Сообщества

ВВЕДЕНИЕ

Общепризнанно, что право Сообщества представляет собой самостоятельную правовую систему, которая хотя и имеет много общих черт, отличается как от международного права, так и от правовых систем государств-членов. Это подтверждено Судом ЕС в ходе разбирательства хорошо известного дела *Van Gend en Loos*, когда было подчеркнуто, что Договоры, учреждающие Сообщество, представляют собой нечто большее, чем просто международные договоры[1]. Они образуют Конституцию Сообщества[2], и закрепленные в них правовые нормы составляют систему внутреннего права Сообщества[3]. Договоры, поскольку они имеют особый характер, не всегда толкуются как обычные договоры[4] и их действие в государствах-членах не всегда одинаково[5]. Еще одно следствие — то, что отношения между государствами-членами в рамках Сообщества не во всех случаях регулируются обычными нормами международного права.

Таким образом, порожденное международным правом, право Сообщества не восприняло всех его характеристик, а теоретически посылки и концепции права Сообщества имеют больше общего с отраслями национального права, такими как конституционное и административное, чем с аналогами в международном праве. Однако право Сообщества, несмотря на то, что применяется национальными судами, отлично от национального права. Так, национальные законодательные структуры не имеют права отменять нормы Сообществ или вносить в них поправки; при возникновении конфликта нормы Сообщества имеют преимущественную юридическую силу перед национальным правом, и последней инстанцией, наделенной компетенцией толкования, является Суд ЕС[6].

Несмотря на то, что право Сообщества представляет собой когерентную систему, существует ряд причин различать его положения в зависимости от источников. Так, процессуальные действия в связи с судебным контролем

---

[1] Case 26/62, [1963] ECR 1, at 12. См. также *Costa* v. *ENEL*, Case 6/64, [1964] ECR 585, at 593, где Суд ЕС констатирует, что в отличие от обычных договоров Договор о ЕС создал собственную правовую систему. Иное мнение см. Wyatt, "New Legal Order, or Old?" (1982) 7 ELRev. 147.

[2] *Les Verts - Party Ecologiste* v *European Parliament*, Case 294/83, [1986] ECR 1339 (para. 23 of the judgement).

[3] См. *per* Advocate General Lagrange in *Fédération Charbonnière de Belgique* v. *High Authority*, Case 8/55, [1956] ECR 245, at 277.

[4] Это ярко иллюстрируется результатами разбирательства таких дел, как *Polydor*, Case 270/80, [1982] ECR 329,

[5] Напр., в Соединенном Королевстве обычные договоры прямо судами не применяются, в то время как Договоры Сообщества применяются непосредственно.

[6] По мнению Суда ЕС, государства-члены ограничили свой суверенитет в пользу правового порядка Сообщества: См. дело Van Gend en Loos, выше, сноска 1.

могут предприниматься только в отношении юридически обязательных актов институтов Сообщества; при решении вопроса о законности этих актов Суд обращается к соответствующим Договорам — о ЕС, ЕОУС или Евратоме — и "любым правовым нормам, касающимся применения права"; процедура принудительного применения права используется в отношении государств-членов при невыполнении обязательства, "вытекающего из" соответствующего Договора. Возникают и отдельные проблемы, в частности, какие вопросы права Сообщества могут быть направлены национальным судом Суду ЕС для толкования в порядке преюдициальной процедуры; от этого частично также зависит и концепция прямого действия. По этим причинам, но прежде всего чтобы снять ограничения с системы как с таковой, необходимо рассмотреть источники права Сообщества.

Наиболее важное отличие, выявляющееся при анализе права Сообщества в контексте его источников, — различие между писаным и неписаным правом. Писаное право — это право, созданное каким-либо наделенным властными полномочиями органом; неписаное право таковым не является. Очевидно, что действие неписаного права не является определенным до момента его признания судом; можно утверждать, что оно судами и создается. Однако между прецедентным правом и неписаным правом есть существенные различия, а следовательно, эти различия разумно использовать как основу для классификации права Сообщества.

Писаное право Сообщества может создаваться либо институтами Сообщества, либо государствами-членами. Таким образом, второе различие — различие между актами институтов Сообщества (акты Сообщества) и актами государств-членов. В этом контексте необходимо подчеркнуть, что несмотря на то, что самый важный институт Сообщества — Совет — состоит из представителей государств-членов, его акты являются актами Сообщества, а не актами государств-членов. Однако, с другой стороны, если представители государств-членов встречаются в момент, когда они не выполняют своих обязанностей как члены Совета, их решения будут квалифицироваться как акты государств-членов. Такие встречи могут проводиться в Совете, определяющем не *место*, а то, в каком качестве они действуют.

Неписаное право Сообщества состоит из так называемых "общих принципов права" — "общего права" Сообщества — они приняты Судом ЕС. Это важный источник права Сообщества и по мере развития Сообщества, по всей вероятности, будет играть все большую роль.

Еще один источник права Сообщества — международные соглашения. Они могут заключаться самим Сообществом, Сообществом, действующим совместно с государствами-членами, или, в некоторых случаях, отдельными государствами-членами. Эти соглашения, следовательно, являются либо актами государств-членов, либо актами Сообщества; однако в связи со специфической природой международные соглашения целесообразно рассматривать отдельно.

Таким образом, возможно указать следующие четыре источника права Сообщества:

1. Акты государств-членов;
2. Акты Сообщества;
3. Общие принципы права Сообщества;
4. Международные соглашения со странами, не входящими в Сообщество.

Они будут последовательно рассмотрены в главах этой части книги.

Литература для дополнительной информации

Jacobs, Francis., *European Community Law and Public International Law — Two Different Legal Orders?* Institut fur Internationales Recht an der Universität Kiel (1983).

Pescatore, Pierre, *L'ordre juridique des Communautés européennes* (1975).

Wyatt, "New Legal Order, or Old?" (1982) 7 ELRev. 147.

Sorensen, "Autonomous Legal Orders" (1983) 32 ICLQ 559.

3

АКТЫ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

В теоретических целях акты государств-членов могут быть подразделены на три категории: Учредительные договоры (constitutive Treaties), вспомогательные конвенции (subsidiary conventions) и акты представителей государств-членов (acts of the representatives of the Member States).

УЧРЕДИТЕЛЬНЫЕ ДОГОВОРЫ

Учредительные договоры заложили основу Сообщества. Их можно рассматривать как его конституцию: на их основе создают различные органы Сообщества и определены их полномочиями[1]. Договоры также несут многие элементы неконституционного характера, которые обычно не отражаются в конституциях. Это, как правило, вопросы экономического и социального права показывающие, что природа Договоров разнородна, как фактически само Сообщество.

Какие Договоры являются учредительными? Так, можно квалифицировать Договоры, которые привели к созданию каждого из трех Сообществ, а также Договоры, которые вносят в них поправки или дополнения. В эту категорию попадают следующие Договоры[2]:

1. Договор о ЕОУС (ECSC Treaty);
2. Договор о ЕС (EC Treaty);
3. Договор о Евратоме (Euratom Treaty);
4. Конвенция о некоторых институтах, общих для Европейских сообществ (Convention on Certain Institutions Common to the European Communities);
5. Договор о слиянии (Merger Treaty) (Конвенция, учреждающая единый Совет и единую Комиссию Европейских сообществ);

---

[1] Некоторые решения Совета также имеют конституционную природу, например, решения о присоединении к ЕОУС новых членов или решение, предусматривающее прямые выборы в Европейский парламент, см. выше.

[2] Это не официальный перечень Договоров, см. the European Communities Act 1972, s. 1(1) (as amended) и Sched. 1, Part I. Second Budgetary Treaty см. the European Communities (Definition of Treaties) Order 1976 (S.I. 1976 №. 217).

6. Первый бюджетный договор (First Budgetary Treaty);
7. Первый договор о присоединении (First Treaty of Accession) (Дания, Ирландия и Соединенное Королевство);
8. Второй бюджетный договор;
9. Второй договор о присоединении (Second Treaty of Accession) (Греция);
10. Третий договор о присоединении (Third Treaty of Accession) (Испания и Португалия);
11. Единый европейский акт (Single European Act);
12. Договор о Европейском Союзе (Treaty on European Union)[3];
13. Соглашение о Европейском экономическом пространстве (Agreement on the European Economic Area)[4].

История и связанные с перечисленными Договорами противоречия были кратко рассмотрены в гл.1; в этой главе будут рассмотрены некоторые правовые вопросы общего характера.

Многим Договорам сопутствуют дополнительные правовые документы. Приложения и протоколы — неотъемлемая часть Договора, к которому они относятся[5]. Статус прилагаемых к Договорам деклараций, некоторые из которых — совместные декларации всех Договаривающихся Сторон и некоторые — односторонние декларации какой-либо одной Договаривающейся стороны — полностью неясен. Предположительно подразумевалось, что многие из них имеют только политическое значение, другие косвенно действуют в правовой сфере. Например, некоторые положения Договора о ЕС предоставляют права гражданам государств-членов. Договор не содержит определения, кто считается гражданином, и можно предположить, что в намерения авторов входило, чтобы каждое государство-член определяло, кто может считаться его гражданином (в отношении соответствующих положений права Сообщества). Когда к Сообществу присоединилось Соединенное Королевство, его Правительство приняло Декларацию, содержащую определение гражданина Соединенного Королевства для целей Сообщества[6]. Эта Декларация, следовательно, имеет для Сообщества юридическое значение в той степени, в какой оно по этому вопросу ссылается на национальное право.

---

[3] В перечне не указаны решения Совета и соглашения представителей правительств, которые содержат поправки к учредительным Договорам.

[4] *Прим. научн. ред.* К этой категории также относится заключенный после выхода в свет настоящей книги на английском языке Четвертый договор о присоединении (Австрия, Финляндия и Швеция).

[5] См., напр., Ст. 84 ЕОУС (которая предусматривает, что Конвенция о переходных положениях также является частью Договора), Ст. 239 ЕС и Ст. 207 Евратома.

[6] Это вызвано необходимостью, обусловленной противоречивостью и сложностью британского права в отношении гражданства.

Срок действия Договоров о ЕС и Евратоме не ограничен. Срок действия Договора о ЕОУС — пятьдесят лет[7]. Возможность внесения изменения в Договоры, ранее предусматривавшаяся в каждом из Договоров[8], в настоящий момент закреплена Ст. 1 Договора о Европейском Союзе (Маастрихтского договора). В соответствии с этой Статьей инициатива может исходить от одного из государств-членов или от Комиссии. В любом случае предложение об изменении представляется в Совет, который затем принимает решение о созыве конференции представителей правительств государств-членов[9]. До принятия решения Совет должен провести консультации с Европейским парламентом и если инициатива исходит от одного из государств-членов, — с Комиссией[10]. Конференция созывается председателем Совета. Решения на конференции принимаются при общем согласии. Поправки вступают в силу после ратификации всеми государствами-членами в соответствии со своей конституционной процедурой.

Ст. 95 ЕОУС устанавливает процедуру, в соответствии с которой незначительные поправки к Договору о ЕОУС могут быть внесены без ратификации государствами-членами. Эти поправки — предмет строгих ограничений — сначала направляются в Суд ЕС для определения их совместимости со Ст. 95; после этого они должны быть одобрены Европейским парламентом[11]. Кроме этого, некоторые положения Договоров могут быть изменены Советом в соответствии с предусмотренными в них процедурами[12]. В ряде случаев необходима ратификация государствами-членами[13].

Могут ли поправки вноситься только в соответствии с процедурами, предусмотренными в Договорах, или они также вносятся заключенными в обычном порядке более поздними договорами? Этот вопрос вызывает противоречивые мнения. Как уже сказано, существует общепримениимая норма международного права, что договор изменяется более поздним договором, участниками которого являются те же стороны, однако из-за специфике-

---

[7] Ст. 240 ЕС, 208 Евратома и 97 ЕОУС.

[8] Ст. 236 ЕС, 204 Евратома и 96 ЕОУС.

[9] Ст. 1 не предусматривает, каким большинством Совет принимает такое решение; следовательно, абсолютного большинства (большинства членов) достаточно, за исключением Договора о ЕОУС, согласно которому это большинство должно включать два голоса двух государств-членов, каждое из которых производит не менее одной девятой совокупного валового продукта в Объединении угля и стали: см. Ст. 148(1) ЕС, 118(1) Евратома и 28 ЕОУС.

[10] Если изменения касаются финансов, консультации также проводятся с Европейским центральным банком.

[11] Европейский парламент должен их одобрить большинством в три четверти поданных голосов, составляющим две трети от его списочного состава. Поправка должна быть предложена совместно Комиссией и Советом; Совет должен действовать большинством в одну двенадцатую (после присоединения Португалии и Испании).

[12] См. Ст. 21 и 81 ЕОУС, 13, 33, 138 и 201 ЕС и 76, 85,90,92,108, 173, 197 и 215 Евратома.

[13] См. Ст. 21 ЕОУС, 138 и 201 ЕС и 108 и 173 Евратома.

ского характера учреждающих Сообщества Договоров это правило для них оспоримо[14]. Это последнее мнение, которое, как представляется, поддерживает Суд ЕС[15], особенно справедливо, если Договоры квалифицируются как конституция[16]. При принятии в Сообщество нового члена используется особая форма внесения поправок[17]. Обратиться с просьбой о принятии в члены Сообщества может любое европейское государство[18]; заявление адресуется Совету, который принимает единогласное решение после консультаций с Комиссией и получения согласия Европейского парламента (который принимает решение абсолютным большинством членов). Условия присоедине-

---

[14] См. Kapteyn and VerLoren van Themaat, p. 56 — 57, где указывается, что нижняя палата Парламента Нидерландов приняла резолюцию, предусматривающую, что пересмотр Договоров возможен исключительно в соответствии с процедурами пересмотра, определенными в самих Договорах. Это условие принято правительством Нидерландов. Так как с любым последующим договором должны согласиться все стороны, правительство Нидерландов может блокировать любые попытки изменить Договоры. Однако Пескатор (*Pescatore) в L'ordre juridique des Communautés européennes* (1975), 62 — 63 указал, что реально Договор о ЕОУС в двух случаях был изменен без использования предусмотренных процедур. Первый Договор от 27 октября 1956 г., который внес ряд изменений, связанных с возвращением Германии Саара (Saar). Второй — Конвенция о некоторых институтах, общих для европейских сообществ, подписанная одновременно с Договорами о ЕС и Евратоме. Упомянутая выше резолюция Парламента Нидерландов фактически принята в ходе дебатов в связи с ратификацией Договора от 27 октября 1956 г. Таким образом, меры правительства Нидерландов не коснулись этого Договора. Непонятно, почему Нидерланды согласились с этой процедурой в случае с Конвенцией об общих институтах, но, вероятно, эта Конвенция может считаться особым случаем, так как она тесно связана с Договорами о ЕС и Евратоме. Пескатор придерживается точки зрения, что несмотря на то, что возможность использования такой процедуры — контроверсионная, внесение в Договоры поправок, таким образом, правомерно при условии наличия официального ратифицированного согласия государств-членов, полученного в соответствии с их конституционными требованиями. См. также Deliege-Sequaris, "Révision des traités européens en dehors des prosédures prévues" [1980] CDE 539.

[15] *Defrenne v. Sabena*, Case 43/75, [1976] ECR 455 (para. 58 of the judgement), когда Суд ЕС констатировал, что кроме исключений, которые прямо сформулированы в самом Договоре, Договор о ЕС "может быть модифицирован в соответствии с процедурой внесения поправок, предусмотренной в Ст. 236."

[16] В настоящий момент представляется, что это также совпадает с мнением Суда ЕС: *Les Verts — Party Ecologiste v. European Parliament*, Case 294/83, [1986] ECR 1339. Решение этой проблемы может, по-видимому, быть найдено, если принять точку зрения, что Договоры Сообщества, как и национальные конституции, создали новую правовую систему: поправки к Договорам, внесенные иначе, чем в соответствии с ними, недействительны с точки зрения правовой системы Сообщества, хотя они могут быть действительными с точки зрения международного права (отдельная правовая система). Если принятие такой поправки так или иначе произойдет, это означает "правовую революцию", ведущую к пересмотру основополагающего юридического принципа системы. О применении этой теории к конституционному праву Содружества см S.A. de Smith, "Constitutional Lawyers in Revolutionary Situations" (1968) 7 Western Ontario Law Rev. 93.

[17] Ст. О Маастрихтского договора. До этого существовали отдельные процедуры, закрепленные в каждом из трех Договоров: см. Ст. 237 ЕС, 205 Евратома и 98 ЕОУС (в настоящий момент отменена). Неясно, может ли государство-заявитель присоединиться к одному из договоров, не присоединяясь к другим: см. Joliet, 131.

[18] Однако общепринято, что государство-заявитель будет принято, если оно является демократическим (в западном смысле) и уважает права человека: см. the Declaration on Democracy, принятую на встрече Европейского совета в Копенгагене 7 и 8 апреля 1978 г. (EC Bull. 3-1978, p. 5 — 6).

ния и вытекающие из него поправки к Договорам Сообщества включаются в соглашение между государством-заявителем и государствами-членами; это соглашение должно быть ратифицировано всеми государствами-участниками в соответствии с их конституционными процедурами[19]. При присоединении к Договору новое государство-член также принимает существующее право Сообщества, the *acquis communautaire*[20].

В Ст. 232 Договора о ЕС указано, что его положения не нарушают положений Договоров о ЕОУС и Евратоме. Это правило понятно с учетом того, что сфера применения Договора о ЕС общая, в то время как Договоры о ЕОУС и Евратоме касаются специфических вопросов. Однако, несмотря на то, что каждое из Сообществ автономно, они так или иначе взаимосвязаны: в намерения их создателей входило обеспечивать функциональное единство[21], и все Договоры — часть одной правовой системы. Соответственно Суд ЕС при толковании одного из Договоров использует атмосферу, созданную другим Договором: при отсутствии признаков того, что авторы Договоров желали применять для различных Сообществ отдельные нормы, Суд исходит из презумпции, что та же норма должна применяться в отношении всех трех Сообществ[22].

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ КОНВЕНЦИИ

Кроме учредительных Договоров, государства-члены заключили ряд других международных договоров. Если они затрагивают компетенцию Сообщества или составлены в его контексте, они в некоторых случаях могут рассматриваться как часть права Сообщества[23].

---

[19] Ст. О параг. 2. Маастрихтского договора. Первоначально присоединение к Договору о ЕОУС происходило в соответствии с решением Совета (единогласное решение), который также определял условия присоединения и необходимые поправки к Договору: см. Ст. 98 ЕОУС (в настоящий момент отменена).

[20] См., например, Arts. 2 — 4 of the first Act of Accession, которые касаются актов государств-членов, актов Сообщества и международных договоров.

[21] *Campolongo* v. *High Authority*, Cases 27, 39/59, [1960] ECR 391, at 405 (см. также *per* Advocate General Roemer at 417 — 418). См. также *Luxembourg* v. *Parliament* , Case 230/81, [1983] ECR 255, в котором отмечалось, что если институт Сообщества параллельно принимает акт в соответствии со всеми тремя Договорами, этот акт может быть пересмотрен Судом ЕС, реализующим компетенцию, предоставленную любым из Договоров.

[22] Для иллюстрации этого см. *Meroni* v. *High Authority*, Case 9/56, [1957 — 1958] ECR 133, at 140 — 141 and *Getting* v. *High Authority*, Case 13/60, [1962] ECR 83, at 102.

[23] Точные пределы сферы действия права Сообщества в этом отношении никогда не определялись. Напр., не определенно, могут ли договоры, такие как Шенгенские соглашения (Schengen Agreements) о пограничном контроле от 1985 и 1990 гг., рассматриваться как часть правовой системы Сообщества. См. O'Keeffe, "The Schengen Convention: A Suitable Model for European Integration?" (1991) 11 YEL 185.

В некоторых случаях учредительные Договоры сами предусматривают заключение вспомогательных конвенций. Например, Ст. 136 Договора о ЕС предусматривает, что для первого пятилетнего периода конкретные условия и процедуры, необходимые для ассоциации между странами и территориями, определяются Исполнительной конвенцией. Эта конвенция, принятая одновременно с Договором о ЕС и ставшая приложением к нему, явно в период своего действия была частью права Сообщества.

Ст. 220 Договора о ЕС предусматривает, что государства-члены "в случае необходимости вступят в переговоры между собой с целью обеспечить своим гражданам" права, включая признание и исполнение судебных решений. Для реализации этой цели заключена Конвенция о юрисдикции и исполнении судебных решений по гражданским и торговым делам (The Convention on Jurisdiction and the Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters) от 27 сентября 1968 г.[24] Так как Ст. 220 возлагает обязательства скорее на государства-члены, чем на Сообщество, можно обоснованно предположить, что авторы Договора о ЕС предполагали, что для достижения его целей конвенция должна быть заключена между государствами-членами. Несомненно, эти цели в основном связаны с созданием общего рынка и входят в сферу действия Сообщества. Поэтому общепринято, что конвенции в соответствии со Ст. 220 — часть правовой системы Сообщества.

Это подтверждается фактом, что когда к Сообществу присоединяются новые государства-члены, они обязаны присоединиться к конвенциям в соответствии со Ст. 220, подлежащим необходимым изменениям[25]. Более того Комиссия сыграла активную роль в разработке Конвенции 1968 г., которая подписана представителями государств-членов на заседании в Совете; существует также протокол, в соответствии с которым Суд ЕС наделяется компетенцией толковать ее с использованием процедуры, аналогичной предусмотренной Ст. 177 Договора о ЕС[26].

Однако даже конвенции, которые не указаны учредительными Договорами, могут быть частью правовой системы Сообщества. Хороший пример этого — Конвенция о праве, применимом к контрактным обязательствам (the Convention on the law applicable to Contractual Obligations), открытая для подписания 19 июня 1980 г. в Риме[27]. Стороны Конвенции описаны как "Высокие Договаривающиеся Стороны Договора, учреждающего Европей-

---

[24] OJ 1972, L299/32. Она вступила в силу в отношении шести первоначальных членов Сообщества 1 февраля 1973 г. Конвенция о присоединении, в соответствии с которой присоединились Дания, Ирландия и Соединенное Королевство, была подписана 9 октября 1978 г. (см. OJ 1978, L304) и вступила в силу в отношении Соединенного Королевства 1 января 1987 г. (Civil Jurisdiction and Judgements Act 1982). С этого момента для обеспечения присоединения новых государств-участников она была изменена.

[25] См., напр., Ст. 3(2) Акта о присоединении.

[26] OJ 1975, L204/28.

[27] OJ 1980, L266/1. Конвенция была подписана Соединенным Королевством 7 декабря 1981 г. и вступила для него в силу 1 апреля 1991 г. в соответствии с Актом о контрактах (the Contracts Act) от 1990 г.

ское экономическое сообщество"; цель Конвенции — создание в Сообществе унифицированных правил, касающихся права, применяемого к контрактным обязательствам в сфере международного частного права — связана с созданием общего рынка; Комиссия тесно ассоциировалась с работой по ее подготовке, и Суду ЕС предоставлена компетенция толковать ее положения[28]. Если к Сообществу присоединяются новые члены, предполагается, что они присоединяются и к Конвенции[29].

Какой была бы ситуация при возникновении коллизии правовых норм вспомогательной конвенции и одного из учредительных Договоров или принятого на основе такого Договора нормативного акта? В некоторых конвенциях это предусмотрено особо. Например, Ст. 20 Римской конвенции от 1980 г. предусматривает, что акты Сообщества, которые "по некоторым вопросам" определяют правила выбора, применимого в отношении контрактных обязательств права, имеют бóльшую юридическую силу, чем Конвенция, независимо от того, приняты они после или до того, как Конвенция вступила в силу. Если такое положение отсутствует (или если рассматриваемый вопрос под него не подпадает), проблема должна решаться на основе общих принципов.

Если Конвенция принята после Договора, в качестве аргумента можно использовать то, что она изменяет Договор и, следовательно, должна иметь большую юридическую силу. Однако при выдвижении такого довода не принимается во внимание, что как Договор, так и конвенция являются частью правовой системы Сообщества и в этой системе учредительные договоры по своей природе обладают большей юридической силой: они формируют правовую систему, частью которой становятся конвенции. Более того в Договорах закреплены положения, предусматривающие специальные процедуры для внесения поправок. При принятии вспомогательных конвенций эти процедуры не применялись. То, являются ли эти процедуры единственным способом внесения в Договоры поправок, уже рассматривалось. Каким бы ни был ответ на этот вопрос, остаются сомнения в том, что наличие этих процедур создает презумпцию, что если государства-члены заключают впоследствии договоры, не используя эти процедуры, в отсутствие положений, прямо предусматривающих обратное, можно предположить, что при заключении таких договоров цель внесения изменений в учредительные Договоры не ставилась. Соответственно можно предположить, что конвенции занимают по отношению к Договорам подчиненное положение: в случае колли-

---

[28] В соответствии с двумя протоколами к Конвенции, подписанными в Брюсселе 19 декабря 1988 г., они еще не вступили в силу. Первый из этих протоколов помещен в Приложении 3 (Schedule 3) Акта о контрактах от 1990 г.

[29] См., например, Конвенцию о присоединении Республики Греция к Римской конвенции (the Convention on the Accession of the Hellenic Republic to the Rome Convention), подписанную Соединенным Королевством в Люксембурге 10 апреля 1984 г. Она приведена в Приложении 2 Акта о контрактах от 1990 г.

зии правовых норм положения Договора имеют большую юридическую силу, чем положения вспомогательной конвенции[30].

Аналогичный аргумент применим в случае коллизии между вспомогательной конвенцией и актом Сообщества, таким как регламент или директива. Акты Сообщества принимаются институтами Сообщества в рамках их полномочий, предоставленных учредительными Договорами. Если вспомогательная конвенция не имеет преимущественной юридической силы в отношении Договоров, она не может затрагивать предоставленные ими полномочия; соответственно акты, принятые в результате реализации таких полномочий, также не затрагиваются[31]. Из сказанного следует, что даже при отсутствии в конвенции прямо выраженного указания акты Сообщества имеют преимущественную юридическую силу.

Полномочия государств-членов заключать конвенции основаны на международном праве, но они могут быть ограничены правом Сообщества. Во многих решениях Суд ЕС подтверждал, что переданные Сообществу полномочия по заключению международных договоров с третьими странами в определенной мере могут ограничить возможности государств-членов самостоятельно действовать в этой области: все зависит от того, являются ли полномочия Сообщества исключительными или совместными с государствами-членами[32]. Несомненно, то же применимо к конвенциям, заключенным между государствами-членами; следовательно, государства-члены могут заключать вспомогательные конвенции только в тех областях, где они имеют компетенцию, параллельно с компетенцией Сообщества[33].

Утверждалось, что использование вспомогательных конвенций исключается, если Сообщество самостоятельно может достичь цели, используя нормативные положения, даже если полномочия Сообщества основаны на Ст. 235 Договора о ЕС, универсального положения, применимого, когда другие положения Договора не уполномочивают Сообщество действовать[34]. Однако это уже чрезмерно. Более того, как представляется, принцип субсидиарности, предусмотренный Ст. 3b (второй параграф) Договора о ЕС (введенный Маастрихтским договором), исключает действия Сообщества на основании

---

[30] См. Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes* (1975), 143 — 144.

[31] См. заключение в пользу этого, сделанное юридической службой Совета, Document R/697/78 of 28 March 1978.

[32] См., напр. *the Local Cost Standard* case, Opinion 1/75, [1975] ECR 1355; the *Natural Rubber Agreement* case, Opinion 1/78, [1979] ECR 2871.

[33] Если сфера действия конвенции полностью не входит в компетенцию Сообщества, конвенция не будет частью правовой системы Сообщества: она не будет "вспомогательной конвенцией".

[34] Schwartz, "Article 235 and Law-Making Powers in the European Community" (1978) 27 ICLQ 614. Анализ Ст. 235 приводится в гл. 4.

Ст. 235, если цель может быть эффективно достигнута через соглашение между государствами-членами[35].

АКТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

Это в некоторой степени выходящая за рамки обычных представлений группа актов, принимаемых представителями правительств государств-членов на заседаниях в Совете. Представителями являются делегаты государств-членов в Совете, т. е. министры правительств, но так как они, принимая эти акты, *не действуют в качестве членов Совета*, акты *оказываются* актами государств-членов, а не актами Совета.

Обычно они именуются "Решение представителей правительств государств-членов на заседании в Совете" ("Decision of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting in the Council") или "Соглашение между представителями...", публикуются в Официальном сборнике и часто подписываются председателем Совета. Акты уже стали характерными для Сообщества — впервые они приняты в 1954 г. — с весьма широкой областью их применения. Если они именуются "соглашения", то часто подлежат ратификации; такая процедура не предусмотрена, если они именуются "решение". Сфера действия актов связана с функционированием Сообщества, хотя обычно они касаются вопросов вне специфических полномочий, предусмотренных для принятия акта Сообщества[36]. Комиссия обычно принимает участие в подготовке этих актов.

Какова природа этих актов? Все они, вероятно, относятся к одной из трех категорий. *Некоторые из них — международные договоры*, заключенные в упрощенной форме. В этом случае они имеют такие же характеристики, как и рассмотренные выше вспомогательные конвенции, и по уже названным причинам[37], они — часть права Сообщества[38]. Другие, однако, совершенно не имеют юридически обязывающего характера: они влекут только политические последствия. Хорошо известное "Люксембургское соглашение", вероятно, можно назвать в качестве одного из примеров. Акты, относящиеся к этой категории, не имеют правовых последствий и не являются

---

[35] Принцип субсидиарности рассмотрен далее. Он неприменим в отношении вопросов, попадающих в сферу исключительной компетенции Сообщества. Каковы эти области — установить сложно, однако трудно представить, что вопрос, полномочия в отношении которого прямо не оговорены (что потенциально переводит его в правовое поле Ст. 235), может относиться к исключительной компетенции Сообщества.

[36] Однако они могут находиться в рамках общих полномочий, предусмотренных Ст. 235 ЕС.

[37] Однако они обычно не содержат положений, определяющих компетенцию Суда ЕС. (Исключения см. Bebr [1966] SEW at 538 — 539.)

[38] То, что говорилось выше о коллизии с положениями Договора, верно и в отношении актов этой категории.

частью какой-либо правовой системы, в том числе правовой системы Сообщества. Наконец, некоторые акты представителей государств-членов принимаются во исполнение полномочий, предоставляемых государствам-членам совместно. Например, в Ст. 158 ЕС (в соответствии с Маастрихтским договором) предусмотрено, что члены комиссии назначаются "при общем согласии правительств государств-членов": такие назначения оформляются актами представителей государств-членов. Акты, относящиеся к этой категории, хотя и должны приниматься с общего согласия всех государств-членов, вступают в силу не как международные соглашения, а согласно соответствующему положению Договора. Они, несомненно, являются частью правовой системы Сообщества.

Литература для дополнительной информации

Joilet, 127—138.

Bebr, "Acts of Representatives of the Governments of the Member States" [1966] SEW 529.

Pescatore, "Remarques sur la nature juridique des "décisions des représentants des Etats Membres réunis au sein du Conseil" ", ibid., 579.

Hauschild, "L'importance des conventions communautaires pour la création d'un droit communautaire" [1975] RTDE 4.

Rasmussen, "A New Generation of Community Law?" (1978) 15 CMLRev. 249.

Weiler and Modrall, "Institutional Reform: Consensus or Majority?" (1985) 10 ELRev. 316.

4

АКТЫ СООБЩЕСТВА

Сообщество принимает множество нормативных актов, и эти акты могут непосредственно затрагивать повседневную жизнь граждан. В данной главе рассмотрены законодательные полномочия Сообщества и сопутствующие им процедуры.

КЛАССИФИКАЦИЯ

Ст. 189 ЕС перечисляет пять типов актов, которые могут (если другие положения предоставляют полномочия) быть приняты Европейским парламентом, действующим совместно с Советом, Советом или Комиссией. Это:

1. Регламенты (regulations);
2. Директивы (directives);
3. Решения (decisions);
4. Рекомендации (recommendations);
5. Заключения (opinions).

Ст. 189 содержит также краткие характеристики этих актов. Так, регламент предназначен для общего применения. Он обязателен в полном объеме и подлежит прямому применению во всех государствах-членах. Директивы и решения отличаются от регламентов, они изначально не являются общеобязательными: они имеют обязательный характер только для того, кому адресованы. Директивы могут быть адресованы только государствам-членам, но решения могут также касаться частных лиц. В соответствии со Ст. 189 еще одна характерная черта директив — то, что они обязательны "в отношении ожидаемого результата" и сохраняют за национальными властями "свободу выбора форм и методов действий". Это означает, что директивы указывают цель и позволяют каждому из национальных правительств использовать методы, которые оно считает оптимальными. С другой стороны, решение обязательно в полном объеме для тех, кому оно адресовано. Рекомендации и заключения не носят обязательного характера[1].

---

[1] Таким образом, они не создают прав, на которые частные лица могут ссылаться при рассмотрении дел в национальных судах: *Grimaldi*, Case C-322/88, [1989] ECR 4407 (para. 16 of the Judgement); однако Суд ЕС констатировал, что мера в форме рекомендации может быть изучена для определения, является она "чисто рекомендацией" или фактически предполагалось, что частным лицам предоставляются определенные права: там же. Более того, даже "чистая рекомендация" должна быть принята во внимание национальными судами, если она касается национальн-

В Ст. 161 Договора о Евратоме представлена такая же классификация. Однако в Договоре о ЕОУС предусмотрена другая система. В Ст. 14 этого Договора упоминаются только три типа актов: 1. Решения; 2. Рекомендации; 3. Заключения.

Видимость простоты в этом случае вводит в заблуждение, так как применена другая терминология: рекомендации ЕОУС отличаются от рекомендаций ЕС и по сути аналогичны директивам ЕС; единственное отличие то, что они могут быть адресованы как к частным лицам, так и государствам-членам. О решениях Ст. 14 ЕОУС говорит только, что они обязательны в полном объеме, однако Суд ЕС провел разграничение, частично основанное на положениях Ст. 33 Договора о ЕОУС, между общими и индивидуальными решениями: первые — эквивалент регламентов ЕС, а последние — эквивалент решений ЕС. Как и их ЕС аналоги, заключения ЕОУС не имеют обязательной силы.

Как представляется, эти положения образуют четкую систему, в которой формальные обозначения соответствуют функциональным различиям. Различия предполагают иерархию. Регламенты (и общие решения ЕОУС) при широком предметном диапазоне обязательны для всех и подлежат прямому применению, находятся на верху иерархической пирамиды. Можно предположить, что решения ЕС (и индивидуальные решения ЕОУС) занимают в такой иерархии следующий уровень: хотя они обязательны для ограниченного числа лиц, степень их обязательности почти такая же, как у регламентов. Директивы (и рекомендации ЕОУС), с другой стороны, как представляется, занимают самую низкую ступень на иерархической лестнице: их сфера применения ограничена и они обязательны только в связи с ожидаемым результатом.

К сожалению, построение такой иерархической структуры — не такая простая задача. Первое затруднение в том, что формальное наименование акта — ярлык, данный ему автором, — не всегда достоверно отражает его содержание. Акт может называться регламентом, но иметь все характеристики решения ЕС; или он может называться директивой, но почти не оставлять выбора для форм и методов. Сталкиваясь с указанными ситуациями, Суд ЕС в ряде случаев не принимал во внимание формальное наименование, вместо этого исследовал содержание акта. Если акт, имеющий форму регламента, не предусматривает общих правил, а стремится урегулировать отдельный вопрос, Суд может назвать его "скрытым решением" и в определенных целях рассматривать его как решение ЕС. Однако насколько далеко может пойти Суд в изменении ярлыка, остается неопределенным: до настоящего момента он это делал только для решения вопросов *locus standi* при осуществлении судебного контроля[2].

Второй трудный момент — то, что на практике различия между разными актами не столь значительны, как может показаться при прочтении положе-

---

ных мер, принятых для ее выполнения, или если она предназначена для дополнения обязательных норм права Сообщества (там же, para. 18).

[2] См. гл. 12.

ний Договора. В частности, решения Суда ЕС приводят к увеличению значения директив, так что в настоящий момент они намного ближе к регламентам: даже при отсутствии реализации государством-членом, которому они адресованы, они могут непосредственно предоставлять права частным лицам, на что такие частные лица могут ссылаться при обращении в государственные органы.

Третья трудность — Суд ЕС отметил, что перечень Ст. 189 ЕС не носит исчерпывающего характера: возможны юридически обязательные акты, которые не относятся ни к одной из перечисленных в Договоре категорий. Акты этой группы, пока не найдено другое название, обычно называются акты *sui generis*. Факт их существования был констатирован при рассмотрении дела ERTA[3], касающегося переговоров с целью заключения Европейского дорожно-транспортного соглашения (European Road Transport Agreement (ERTA)), в частности "резолюции" (обращаясь к нейтральной форме) Совета, в которой определялась процедура проведения конференции. Комиссия не согласилась с содержанием этой "резолюции" и обратилась в Суд за решением, соответствует ли процедура переговоров праву Сообщества. Единственным средством, позволяющим начать действия в Суде, был иск об аннулировании "резолюции".

Суд должен был решить вопрос, может ли "резолюция" быть объектом процедур об аннулировании (annulment proceedings)[4]. Если бы Суд отрицательно ответил на этот вопрос, это означало бы, что процедура об аннулировании недопустима, что лишило бы Суд возможности вынести решение по материально-правовым вопросам, касающимся полномочий Сообщества по заключению международных соглашений. Суд, однако, сталкивается с проблемой: если он принимает решение, что "резолюция" которая по форме не соответствовала ни одному юридическому акту из перечисленных в Ст. 189 ЕС, фактически является регламентом, директивой или решением, он будет обязан аннулировать ее в связи с отсутствием мотивировки, так как существует правило, предусмотренное Ст. 190 ЕС, что регламенты, директивы и решения должны быть мотивированы[5].

Суд явно не желал аннулировать "резолюцию", так как это могло означать, что переговоры в рамках Европейского дорожно-транспортного соглашения, которые к моменту вынесения решения уже были завершены, должны начаться заново. Так как Соглашение уже было подписано, по крайней мере некоторыми государствами-членами, такой вывод представлялся крайне нежелательным и мог склонить третьи страны не участвовать в таких переговорах. Принимая это во внимание, с политической точки зрения соблазнительно квалифицировать "резолюцию" как юридический акт *sui generis*: признав "резолюцию" юридическим актом, Суд получал возмож-

---

[3] *Commission v. Council*, Case 22/70, [1971] ECR 263; анализируется ниже.

[4] О том, какие акты могут быть аннулированы Судом, см. гл. 11.

[5] Это правило рассматривается ниже на стр. 133—140.

ность признать процедуры допустимыми и таким образом вынести решение по материально-правовым нормам, а при констатации, что "резолюция" не является регламентом, решением или директивой, Суд приходил к решению, что положения Ст. 190 к ней неприменимы и она не может быть аннулирована из-за отсутствия мотивировки. Таким образом, Суд получил возможность вынести решение, в котором материально-правовые вопросы были решены в пользу Комиссии — это именно то, чего хотела Комиссия — и в то же время не нарушить Соглашение. В основе квалификации Судом "резолюции" как акта *sui generis* лежали серьезные политические мотивы. Если бы не они, Суд, вероятно, определил бы ее как решение в соответствии со Ст. 189[6].

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ СООБЩЕСТВА

Часто говорится, что Сообщество основано на принципе ограниченных полномочий. Под этим понимается, что институты Сообщества не обладают самостоятельными полномочиями — они обладают только предоставленными им полномочиями — и эти предоставленные им полномочия по объему ограничены[7]. Практическое значение неоспоримого постулата, что Сообщество не обладает самостоятельными полномочиями и должно функционировать в рамках полномочий, предоставленных ему Договорами[8], ослабляется рядом факторов. Первый, предоставляющие полномочия положения Договоров подвергаются расширительному толкованию, частично с использованием теории подразумеваемых полномочий. Эта теория, которая первоначально получила развитие в конституционном и административном праве таких стран, как Соединенные Штаты и Англия, и которая была признана принципом международного права[9], может быть представлена как в узком, так и в широком смысле. В узком смысле предоставленные полномочия сами подразумевают наличие любых других полномочий, которые разумно необходимы для реализации первых; в широком смысле поставленная *цель* или

---

[6] Таким было и решение по другому делу, когда акт не содержал какого-либо формального наименования, дело *Noordwijks Cement Accord* (рассматривается ниже, на стр. 356—358).

[7] Необходимо отметить, что Ст. 189 и соответствующие положения других Договоров не предоставляют полномочий; они только указывают и определяют типы актов, которые могут быть приняты в соответствии с полномочиями, предоставленными другими положениями.

[8] Это закреплено в первом параграфе Ст. 3b EC (внесенной Маастрихтским договором), который предусматривает: "Сообщество действует в пределах своих полномочий, определяемых настоящим Договором и поставленными перед ним здесь целями".

[9] См. Рекомендательное решение Международного суда ООН по репарациям за увечия, полученные во время службы в ООН (International Court of Justice Advisory Opinion on Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations) [1949] ICJ 174, at 182. Далее см. Lauwaars, 94-98.

функции подразумевают любые другие полномочия, которые разумно необходимы для их реализации.

Узкий смысл принят Судом ЕС еще в 1956 г.[10]; широкий смысл использован (в отношении Комиссии) в 1987 г. Это произошло при рассмотрении дела *Germany* v. *Commission*[11], в связи со Ст. 118 ЕС Ст. 118 предусматривает:

> ... задача Комиссии — содействовать тесному сотрудничеству между государствами-членами в социальной области, особенно в вопросах, относящихся к ...

Это положение ставит перед Комиссией задачу, но не предоставляет ей никаких законодательных полномочий. Авторы Договора, по-видимому, считали, что в этом нет необходимости. Однако в 1985 г. Комиссия, действуя на основании Ст. 118, приняла решение, обязывающее государства-члены консультироваться с Комиссией по некоторым вопросам и информировать ее о проектах мероприятий и соглашений по предусмотренным Статьей вопросам. Решение оспаривалось некоторыми государствами-членами, однако (за исключением некоторых положений) не было аннулировано Судом. Суд постановил, что если положение Договора о ЕС ставит перед Комиссией определенную задачу, это положение должно рассматриваться как подразумевающее предоставление Комиссии "полномочий, достаточных для выполнения этой задачи"[12]. Так как Договор о ЕС возлагает на Комиссию много задач, в том числе такие общие функции, как обеспечение применения положений Договора[13], это решение потенциально очень важно и может предвещать эру усиления законодательных полномочий Комиссии[14].

Второе, более серьезное возражение связано с принципом ограниченных полномочий Сообщества — то, что не все положения Договора аналогичны по природе описанным выше. Более емкое положение закреплено в Ст. 100 ЕС, наделяющей Совет полномочиями издавать директивы относительно "сближения" законодательных положений, предписаний и административных действий государств-членов, которые "прямо затрагивают создание или функционирование общего рынка"[15]. В рамках этих полномочий изданы директивы с целью унификации права государств-членов во многих областях.

---

[10] *Federation Charbonniere de Belgique* v. *High Authority*, Case 8/55, [1956] ECR 245, at 280. Более поздний пример см. *Commission* v. *Council*, Case 165/87, [1988] ECR 5545 at para. 8 of the judgement.

[11] Cases 281, 283 — 285, 287/85, [1987] ECR 3203.

[12] Para. 28 of the judgement. Впоследствии Суд заменил слово "достаточные" ('indispensable') на "необходимые" ('necessary') и затем применил новую концепцию так, что это предполагало, что он примет объективную точку зрения относительно того, что является "необходимым": см. Hartley, 'The Commission as Legislator under the EC Treaty' (1988) 13 ELRev. 122.

[13] Ст. 155 Договора о ЕС.

[14] Решение касалось только полномочий Комиссии, но Совет имеет даже большие полномочия в соответствии со Ст. 235, рассмотренной ниже.

[15] В соответствии со Ст. 100 Совет должен принимать решения единогласно, но Ст. 100A, которая была введена в действие Ст. 18 Единого Европейского акта, предусматривает в целях создания внутреннего рынка голосование квалифицированным большинством, таким образом Ст. 100A(4) ограничивает права государств-членов в отношении возможности наложить вето.

Ст. 100 по-прежнему может рассматриваться как предоставляющая особые полномочия; однако другое положение явно выходит за эти рамки. Статья 235 предусматривает:

> Если в ходе функционирования общего рынка возникает необходимость в действиях Сообщества для достижения одной из его целей и если настоящий Договор не предусматривает необходимых полномочий для таких действий, Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом принимает надлежащие меры на основе единогласия.

Аналогичные полномочия предоставляются Ст. 95 Договора о ЕОУС и Ст. 203 Евратома. Это подтверждает (в отношении Совета) прямое принятие теории подразумеваемых полномочий в широком смысле; в целом предоставляются полномочия принимать любые необходимые меры для достижения целей Сообщества.

Чтобы точно оценить пределы этих полномочий, необходимо изучить их контекст. Его можно подразделить на процессуальные и материально-правовые условия. Первые являются стандартными — предложение от Комиссии и консультации с Европейским парламентом — за исключением обязанности Совета действовать на основе принципа единогласия[16].

Материально-правовые условия — следующие:

1. Полномочия используются для достижения одной из целей Сообщества;
2. Действия Сообщества необходимы для достижения этой цели;
3. Достижение цели происходит в ходе функционирования общего рынка;
4. Договор не предусматривает необходимые полномочия;
5. Мера соответствует достижению цели.

Рассмотрим поочередно каждое из них.

Цели Сообщества определены в Ст. 2 и 3 Договора; помимо более специфических к ним относятся такие, как экономический рост и повышение уровня жизни. Эти цели очень неоднозначны, более того, так как в Ст. 235 Договора о ЕС отсутствует прямая ссылка на Ст. 2 и 3, правомерно включить другие цели, сформулированные в других положениях Договора[17].

Второе условие — действия Сообщества должны быть необходимыми для достижения цели. Определение, что действия Сообщества необходимы, может казаться решением чисто по факту, но реально это свидетельствует о большой осторожности; по крайней мере оно принимается Комиссией и Советом. Маловероятно, за исключением крайних случаев, что Суд заменит

---

[16] В соответствии со Ст. 95(1) ЕОУС акт принимается Комиссией при условии получения единодушного согласия в Совете; Консультативный комитет (эквивалент Экономического и социального совета ЕС), а не Парламент должен провести консультации.

[17] Ст. 95(1) ЕОУС дает прямую ссылку на Ст. 2, 3 и 4 ЕОУС, эквивалентные Ст. 2 и 3 Договора о ЕС. Это означает, что в Договоре о ЕОУС задачи должны определяться исключительно по этим Статьям.

свое решение на решение институтов, на которые Договором возложены полномочия принимать меры.

Третье условие — цель должна достигаться "в ходе функционирования общего рынка"[18]. Аналогичные формулировки в текстах на французском и итальянском языках ('dans le fonctionnement du marché commun' и 'nel funzionamento del mercato comune') буквально означают "в функционировании" общего рынка. С другой стороны, немецкий и голландский варианты означают "в рамках (или пределах) общего рынка" ('im Rahmen des Gemeinsamen Marktes' и 'in het kader van de gemeenschappelijke markt'). Последнее представляется несколько более широким. Очевидно, что фраза не должна переводиться с учетом временной характеристики[19], что оказывается произведенным при рассмотрении отдельно взятого англоязычного варианта.

Каково точное значение этой фразы? Как представляется, в Ст. 2 Договора о ЕС проводится различие между созданием общего рынка и реализацией некоторых аспектов общей политики; таким образом можно предположить, что цель этой фразы — ограничить действие Ст. 235 первым направлением. Однако некоторые ученые эту точку зрения отвергают[20]; если они правы, эта фраза — не более чем ссылка на соответствие контексту Договора.

Четвертое условие — ни одно специальное положение Договора не должно предоставлять необходимых полномочий. Это кажется весьма прямолинейным заявлением, однако в действительности это условие по сравнению с другими создает наибольшее число проблем. Например, какой будет ситуация, если Договор прямо предусматривает решение рассматриваемого вопроса, но предоставляет полномочия, которые оцениваются недостаточными? Этот вопрос возник при рассмотрении дела *Hauptzollamt Bremerhaven* v. *Massey-Ferguston*[21], связанного с оценкой товаров для выполнения таможенных формальностей. Целью регламента, принятого в соответствии со Ст. 235, была унификация в рамках Сообщества применяемых правил: это было явно необходимым для обеспечения нормального функционирования таможенного союза. Однако Ст. 27 Договора о ЕС посвящена именно этому вопросу и предоставила полномочия только по принятию рекомендаций. Так как рекомендации не имеют юридически обязательной силы, можно утверждать, что Ст. 27 не предоставляет необходимых полномочий. С другой стороны, можно возразить, что так как авторы Договора рассмотрели вопрос и пришли к выводу, что полномочий принимать рекомендации будет достаточно, они подразумевали, что большие полномочия не-

---

[18] Эта фраза в Ст. 203 Евратома отсутствует.

[19] Имеется в виду, что фразу нельзя переводить как "в течение времени, когда общий рынок функционирует".

[20] Marenco, 'Les conditions d'application de l'article 235 du traite CEE [1970] RMC 147, at 150; Smit and Herzog, 6-289.

[21] Case 8/73, [1973] ECR 897.

приемлемы. Однако Генеральный адвокат предпочел первое мнение и оно было поддержано Судом ЕС, подтвердившим легитимность регламента. Таким образом, можно сделать вывод, что прямое предоставление полномочий, объем которых считается недостаточным, не предотвращает применение Ст. 235.

Вторым возражением в деле *Massey-Ferguson* было то, что фактически необходимые полномочия предоставлены положениями Договора при условии достаточно широкого толкования с применением концепции подразумеваемых полномочий (узкое толкование концепции)[22]. Однако Генеральный адвокат Трабуччи (Trabucci) поддержал точку зрения, что толкование этих других полномочий ставится под сомнение; следовательно, даже если они достаточно широки, обращение к Ст. 235 правомерно. Он выразил свое мнение следующим образом[23]:

> Даже предположив, что регламент принят с использованием более простой процедуры в соответствии с другой нормой или косвенно на основе некоторого числа специальных норм и полномочий, предусмотренных Договором, невозможно обнаружить ущерба для публичных интересов, возникшего от того, что регламент принят с использованием и в соответствии с процедурами Ст. 235. Конечно, духу созданной Договором системы противоречит, если Комиссия или Совет принимают решение о действиях в соответствии со Ст. 235, если другие положения Договора уже четко закрепили необходимые полномочия для принятия мер. Но мы не должны рассматривать юридические последствия реализации такой гипотезы. В настоящем деле при отсутствии четкого и прямо выраженного положения Договора, предоставляющего полномочия по принятию этого регламента, должна быть отклонена идея о том, что так как положение предусмотрительно основано на уполномочивающей норме общего характера Ст. 235, это может создать аномалию, из-за которой его следует признать недействительным.

Эта точка зрения была поддержана Судом; соответствующий параграф решения звучал следующим образом[24]:

> Действительно, обеспечение нормального функционирования таможенного союза оправдывает широкое толкование Ст. 9, 27, 28, 111 и 113 Договора и полномочий, которые эти положения предоставляют институтам для эффективного контроля внешней торговли с использованием мер, предпринимаемых как независимо, так и по соглашению, нет причин, по которым Совет не может правомерно считать, что обращение к процедуре, предусмотренной Ст. 235, оправдано интересами правовой достоверности. Это в большей степени верно и потому, что рассматриваемый регламент принят в переходный период.

---

[22] См. *per* Advocate General Trabucchi, [1973] ECR at 913 — 914.

[23] Там же, at 914.

[24] Там же, at 908 (para. 4). Эквивалент фразы в самом конце этого отрывка "не могут не учитываться" ('are not to be disregarded') на французском языке 'ne se trouvent pas dejouees'. В контексте ее лучше перевести как "должны толковаться без ущерба" ('have not been prejudiced').

В связи со специфическими требованиями Ст. 235 эти действия не могут быть подвергаться критике, так как при сложившей ситуации правовые нормы Договора в части формирования решений Совета или распределения полномочий между институтами не могут не учитываться.

Однако обращение к Ст. 235 неправомерно, если полномочия по принятию мер в прямо выраженной форме предоставляются другим положением Договора[25].

Если Сообщество бесспорно имеет полномочия принять акт в соответствии с тем или иным положением Договора, полемика относительно правильности правовой основы[26] оказывается бесплодной. Однако существуют обстоятельства, упомянутые во втором параграфе приведенного отрывка, при которых положение, на основании которого принимается акт, может вызвать существенные конституционные последствия. Это имеет место, если "наносится ущерб правовым нормам Договора в части формирования решений Совета" или "распределения полномочий между институтами". Первая ситуация связана с процедурой принятия Советом решения, в частности решение должно приниматься единогласно или квалифицированным большинством голосов[27]. Вторая касается реализации Ст 235, когда Совет может принять на себя полномочия, закрепленные за Комиссией или Парламентом (маловероятная ситуация) или если он лишит Комиссию или Парламент их легитимной роли в законодательном процессе (вероятная ситуация).

Первая ситуация встретилась и в деле *Tariff Preferences*[28], когда рассматривались регламенты Совета, закреплявшие привилегии по тарифам на импорт из развивающихся стран. Как регламенты в области тарифов и торговли, по мнению Комиссии, они подпадают под Ст. 113 ЕС. Совет, с другой стороны, посчитал, что так как они должны обеспечивать помощь развивающимся странам, они могут быть приняты только в соответствии со Ст. 235. Важность этого спора связана с тем, что Ст. 113 предусматривала принятие решений квалифицированным большинством голосов[29], в то время как в Ст. 235 закреплен принцип единогласия. Совет попытался избежать этого вопроса, не упоминая правовых оснований акта: ссылка Комиссии на Ст. 113 была опущена и в Преамбуле имелась ссылка на Договор о ЕС.

Рассмотрев, предъявленный Комиссией иск об аннулировании, Суд постановил, что регламенты должны приниматься в соответствии со Ст. 113, и

---

[25] Однако, как будет показано ниже, Суд ЕС не всегда признает акт недействительным.

[26] Фраза "правовая основа" (legal basis) используется в праве Сообщества для обозначения положения Договора (или другого правового источника), в соответствии с которым институт Сообщества принимает акт.

[27] Важность решения Суда, констатировавшего, что регламент принят в переходный период, в том, что Ст. 113, которая предусматривает в течение этого периода единогласие, предусматривает принятие решений квалифицированным большинством после его окончания.

[28] *Commission* v. *Council*, Case 45/86, [1987] ECR 1493.

[29] В настоящий момент переходный период завершен.

объявил их ничтожными по двум различным основаниям: первое — отсутствие точной правовой мотивировки, нарушение процессуального требований[30] и второе — так как регламенты принимаются на основании Ст. 113, принятие Советом их на основании Ст. 235 необоснованно. Суд особо подчеркнул, что две Статьи "закрепляют различные правовые нормы, касающиеся принятия Советом решения"[31].

Какая ситуация возникает, если в отношении акта частично действует одна Статья и частично — другая? В соответствии с решением по делу *Commodity Coding*[32] должны быть удовлетворены процессуальные требования, вытекающие из обеих Статей[33]. Это дело также касалось акта, который по мнению Комиссии мог быть принят на основании Ст. 113. Совет, однако, внес в Преамбулу поправки, указав в качестве правовых оснований, помимо Ст. 113, также Ст. 28 и 235. При рассмотрении поданного Комиссией иска об аннулировании Суд постановил, что Ст. 28 и 113 вместе представляют собой надлежащее правовое основание для акта. Требования обеих этих статей должны быть выполнены, при этом ссылки на Ст. 235 недопустимы. Однако в период рассмотрения дела Ст. 28 (как и Ст. 235) предусматривала принцип единогласия; таким образом, обращение к статье 235 как к правовому основанию не наносило ущерба процедуре голосования в Совете. Следовательно, Суд не оставил акт в силе[34].

Интересно отметить, что с другой точки зрения между Ст. 235 и Ст. 28 существует значительная разница: первая (но не вторая) указывает на необходимость консультаций с Парламентом. Консультации имели место, однако Суд постановил, что если отсутствие предусмотренных Договором консультаций с Парламентом ведет к признанию акта ничтожным, консультации, которые не были необходимыми, такого эффекта не создают, так как Совет в любом случае имеет право запросить у Парламента его заключение[35].

Очередной поворот в праве появился после рассмотрения дела *Titanium Dioxide*[36], затронувшего акт Совета об унификации стандартов в сфере защи-

---

[30] Это одно из признанных оснований аннулирования акта: см Ст. 173 ЕС. Суд констатировал, что отсутствие ссылки на точную норму Договора не обязательно является нарушением необходимого процессуального требования, если правовое основание акта определено по другим частям акта, однако далее он констатировал, что точная ссылка необходима, если при ее отсутствии Суд не знает точного юридического основания: см. para. 9 of the judgement.

[31] Para. 12 of the judgement.

[32] *Commission* v. *Council*, Case 165/87, [1988] ECR 5545.

[33] Para. 11 of the judgement.

[34] См. para. 19 of the judgement, когда Суд констатировал, что неправомерность из-за использования ненадлежащего правового основания — "только чисто формальный дефект, который не сделает акт ничтожным."

[35] Para. 20 of the judgement.

[36] *Commission v. Council*, Case C-300/89, [1991] ECR I-2867. См. также European Parliament v. Council, Case C-295/90, 7 July 1992, где положение Договора, в соответствии с которым должен приниматься акт, указывало на процедуру сотрудничества, а не просто на заключение Парламента.

ты окружающей среды для производств диоксида титана. Суд отметил, что этот акт преследует две цели: предотвращение загрязнения окружающей среды (так как он закреплял унифицированные стандарты для всех государств-членов) и обеспечение добросовестной конкуренции. В отношении первой действовала Ст. 130S ЕС (которая предусматривает единогласие при принятии Советом решения и консультации с Парламентом) и в отношении второй — Ст. 100A (которая предусматривала принятие решений квалифицированным большинством и процедуру сотрудничества).

Принимая во внимание решение Суда по делу *Commodity Coding*[37], можно предположить, что при правильной процедуре должны учитываться требования обеих Статей. Это означает, что при реализации процедуры действуют наиболее обременительные требования в отношении каждого из ее аспектов, другими словами, при голосовании в Совете используется принцип единогласия, а в отношении взаимодействия с Парламентом — процедура сотрудничества.

Однако в этом случае создается проблема. Как известно, основное различие между процедурой сотрудничества и простыми консультациями — то, что в первом случае Совет может отвергнуть негативное заключение Парламента, только приняв единогласное решение. Однако, если Совет так или иначе должен принимать решение единогласно, заключение Парламента теряет значение: то, что скажет Парламент, не имеет значения. С учетом этого Суд постановил, что его решение по делу *Commodity Coding* неприменимо в этом случае: в качестве единого правового основания избирается то или иное положение Договора. После обсуждения Суд выбрал Ст. 100A. Комиссия в качестве правового основания акта предлагала именно эту Статью, но Совет заменил ее на Ст. 130S. В результате Суд аннулировал акт.

Эта серия дел высвечивает политику Суда ЕС. Если орган власти принимает акт в соответствии с ошибочным положением, большинство судов озабочено только соблюдением материально-правовых и процессуальных требований, вытекающие из правильного положения. Если правильное положение требует принятия решения большинством голосов, а орган власти принял решение единогласно, так как это предусматривалось положением, в соответствии с которым был принят акт, большинство судов поддержат точку зрения, что так как голосование на основе принципа единогласия бесспорно предполагает большинство, удовлетворяются условия обоих положений. Представляется, что в данном случае аргументы в пользу аннулирования акта неубедительны. Факт, что Суд ЕС приводит другую политику, показывает, что он стремится не только обеспечить соблюдение права, а и преследует политические цели: поощрение повышения степени интеграции Сообщества. Заметно также, что Суд при решении какое из положений создает правильное правовое основание для акта, чаще останавливает выбор на

---

[37] См. выше.

положении, предусматривающем принятие решения большинством голосов, чем на положении, требующем единогласия.

Пятое, и последнее, требование для реализации полномочий, предоставляемых Ст. 235, — акт должен быть соответствующим. Это означает, что он разумно соответствует достижению поставленной цели. По-видимому, это также означает, что связанные с актом отрицательные последствия не должны перевешивать его положительного результата: это следует из теории "пропорциональности", воспринятой Судом ЕС в качестве общего принципа права[38].

Теперь уже возможно оценить действие Ст. 235 в целом. Как будет видно, в ней предусмотрены только так называемые общие законодательные полномочия. Поэтому, как представляется, теория ограниченных полномочий не стала частью права Сообщества, если не считать, что Сообщество может устанавливать нормативные положения только в общих установленных Договором рамках.

Поэтому возникает вопрос, имеются ли какие-либо существенные ограничения применения Ст. 235 в этих рамках. Одно из явных ограничений — то, что принимаемые в соответствии со Ст. 235 меры не должны противоречить прямо выраженным запрещающим нормам Договора[39].

Второе, Ст. 235 не должна использоваться для принятия мер, которые представляют собой поправки к Договору: процедура внесения в Договор поправок непосредственно предусмотрена в Ст. 236, которая, как мы помним[40], требует созыва конференции представителей правительств государств-членов; она также указывает, что поправки вступают в силу после их ратификации всеми государствами-членами в соответствии с их конституционными процедурами. Это предполагает, что такая процедура используется не только тогда, когда вносятся поправки в положение Договора, но также и когда модифицируется учрежденная Договором основная конституционная структура[41]. Эти ограничения представляются обоснованными. Достаточно вспомнить, что даже в рамках традиционной федерации федеральные органы обычно не обладают полномочиями вносить поправки в конституцию без реализации специальных процедур, обычно подразумевающих либо референдум, либо получение согласия субъектов федерации.

Широкие рамки Ст. 235 с учетом того, что принимаемые в соответствии с ней меры должны согласовываться со всеми членами Совета, могут пока-

---

[38] См. ниже, стр. 161—162.

[39] Напр., новая версия Ст. 126 ЕС, внесенная Маастрихтским договором, закрепляя определенную роль Сообщества в обучении, прямо указывает, что за содержание обучения и организацию систем образования несут ответственность государства-члены; соответственно любая попытка использовать Ст. 235 для регулирования этих вопросов неправомерна.

[40] См. выше, стр. 103—105.

[41] Но см. Smit and Herzog, 6-291 to 6-292, где проводится различие между "формальной поправкой" и мерами, "модифицирующими положения Договора через ограничение или исключение их действия". Однако рассмотренные выше решения Суда ЕС показывают, что Ст. 235 не может применяться для изменения распределения полномочий между институтами Сообщества.

заться не имеющими смысла. Это означает, что любое государство-член может наложить на предложение вето (хотя воздержание от голосования не блокирует принятие решения)[42]. Однако, если Ст. 235 нет, государства-члены должны заключать конвенцию или договор, подлежащие ратификации, что обычно подразумевает одобрение национальным парламентом. Таким образом, значение Ст. 235 в том, что она позволяет не прибегать к этой процедуре. С этой точки зрения неудачно, что Европейский парламент при реализации процедуры, связанной со Ст. 235, не располагает большим влиянием: вместо закрепленных за Парламентом полномочий по простой подготовке заключения он мог бы обладать полномочиями принимать совместно с Советом окончательное решение. Такая реформа предложена еще в 1972 г.[43], однако до настоящего момента каких-либо признаков ее воплощения не наблюдается[44].

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

До настоящего момента мы рассматривали полномочия, предоставленные институтам Сообщества Договорами; следующий вопрос — в каком объеме эти полномочия могут быть переданы институтам Сообщества или другим органам вне Сообщества[45].

С формальной точки зрения делегирование имеет место всякий раз, когда орган, обладающий властными полномочиями, которому эти полномочия предоставлены в силу Договора, передает их какому-либо другому органу. Однако это определение не вполне удовлетворительно, так как формальное положение не всегда отражает реальную ситуацию: формальное делегирование может иметь место без реальной передачи ответственности или, наоборот, формальные полномочия могут оставаться у органа, производящего передачу полномочий, но реальных полномочий он может не иметь.

Чтобы установить, имела ли место реальная передача полномочий, необходимо рассмотреть ряд вопросов. Первый — новый орган получил широкую свободу действий или реализация полномочий зависит от установленных делегирующим органов норм, которые носят настолько ограничительный характер, что роль нового органа сводится к исполнению. В этом случае "делегирование" имеет небольшое практическое значение, так как способ реализации полномочий не изменен.

---

[42] См. Ст. 148(3) ЕС.

[43] См. the Report of the Working Party, где исследуется проблема расширения полномочий Европейского Парламента (Vedel Report), 1972, EC Bull., Supp. No 4, pp. 39, 41, and 45.

[44] Ст. 235 даже не включена в перечень положений, в отношении которого применяется процедура сотрудничества: см. Ст. 6 Единого европейского акта или совместная законодательная процедура (введенная Маастрихтским договором: см. новую статью 189С).

[45] О делегирования международным организациям см. ниже.

Второй – имеет ли делегирующий орган эффективный контроль над получившим полномочия органом. Он может осуществляться в различных формах. Например, может быть предусмотрено, что решение получившего полномочия органа не может вступить в силу, пока оно утверждено делегирующим органом, или последний при условии, что действия будут произведены в определенный срок, может оставить за собой право его аннулировать. Это полномочие может реализовываться делегирующим органом по собственной инициативе или в связи с апелляцией к нему какого-либо лица или органа, интересы которого оказались затронутыми таким решением.

В праве Сообщества контроль такого рода осуществляется при делегировании полномочий Совета Комиссии, если эти полномочия реализуются через управленческие процедуры комитета или регуляционную процедуру комитета[46].

Третий — необходимо рассмотреть, реализуются делегированные органу полномочия этим органом или реальные решения принимаются где-то в другом месте. Например, формально решения принимаются делегирующим органом, и роль получившего полномочия органа сводится к формулировке предложений, но если делегирующий орган не оспаривает предложения, а только формально их утверждает, это означает, что *де факто* (курсив автора) осуществлена передача полномочий. Точно так же нереализуемые на практике полномочия по контролю не имеют большого реального значения.

При любой эффективной системе административного права, чтобы определить, произведена ли передача полномочий, необходимо учитывать эти факторы. Также необходимо понимать, что делегирование не является вопросом типа "все или ничего": оно часто характеризуется объемом, в котором было осуществлено. Практическое значение передачи полномочий зависит от того, насколько реально они переданы.

Делегирование Комиссии

Некоторое время единственными положениями Договоров, прямо предусматривающими делегирование, были Ст. 155 Договора о ЕС и 124 о Евратоме. Ст. 155[47] сформулирована следующим образом:

> Для обеспечения надлежащего функционирования и развития общего рынка Комиссия... осуществляет полномочия, которые Совет делегирует ей для выполнения принятых им постановлений.

Просто предусматривается, что Комиссия должна реализовывать переданные ей Советом полномочия. Не закреплено никакого прямого разрешения. Однако в настоящий момент таковое отражено в Ст. 145 Договора о ЕС, измененной Ст. 10 Единого европейского акта, которая предусматривает возможность передачи Советом полномочий Комиссии для реализации ус-

---

[46] См. выше, стр. 15—16.

[47] Ст. 124 Евратома идентична.

тановленных Советом норм. Как упоминалось ранее, такое делегирование часто требует специальных процедур, привлекающих консультативные комитеты; в настоящий момент эти процедуры регулируются принятым Советом в соответствии со Ст. 145[48] комплексным решением.

Действительность этих процедур при рассмотрении ряда дел оценивалась Судом ЕС. Эти дела рассматривались до вступления в силу в 1987 г. Единого европейского акта, но заложенные в решениях по ним принципы до сих пор не изменены. Первым было дело *Koster*[49]. Действуя в соответствии со Ст. 43(2) ЕС (которая наделяет Совет полномочиями принимать нормативные акты в области сельского хозяйства), Совет принял регламент, определяющий общие принципы организации общего рынка зерна. Этот регламент содержал в деталях разработанные нормы, которые подлежали принятию Комиссией в рамках управленческой процедуры комитета.

В связи с этим выдвигались три возражения. Первое, если Совет принимает меры в соответствии со Ст. 43(2), необходимо получить заключение Европейского парламента; однако если полномочия делегированы Комиссии, этого не делается. Таким образом, результатом делегирования стало лишение Парламента прав провести консультации. Однако Суд постановил, что нет необходимости проводить все детали регламента, касающегося сельского хозяйства, через требования Ст. 43(2). Достаточно, если в соответствии с этой процедурой приняты общие принципы: детали затем могут быть урегулированы с использованием другой процедуры, либо самим Советом, либо Комиссией.

Второе возражение связано с самой управленческой процедурой комитета. Утверждалось, что это неоправданное ограничение полномочий Комиссии в части принятия решений ставит под вопрос ее независимость. Однако Суд постановил, что управленческий комитет сам не принимает решений; если он не принимает предложенную меру, в качестве единственного следствия Комиссия должна передать вопрос о мере в Совет, который затем может заменить собственную меру мерой Комиссии. Таким образом, Суд сделал вывод, что процедура не противоречит Договору.

Рассмотрение этого дела показывает важное различие между определением общих принципов и детальной регламентацией. Только последняя функция может быть делегирована. Однако Суд готов придерживаться широкого толкования этой концепции. Например, в деле *Chemiefarma*[50] установлено, что Совет принял регламент в соответствии со Ст. 87 ЕС, которая предусматривает штрафы, налагаемые Комиссией на фирмы за нарушения антимонопольного законодательства. Ст. 19 этого регламента предусматривала, что фирмы, обвиненные в таких нарушениях, заслушиваются в Комиссии. В соответствии со Ст. 24 Комиссии передавались полномочия разрабо-

---

[48] См. выше, стр. 15—16.

[49] *Einfuhr — und Vorratsstelle* v. *Köster*, Case 25/70, [1970] ECR 1161.

[50] *Chemiefarma* v. *Commission*, Case 41/69, [1970] ECR 661.

тать в деталях нормы, в соответствии с которыми должны проводиться такие слушания. При рассмотрении дела выдвигалось возражение, что переданные полномочия включают нормотворческие права и выходят за пределы, подразумеваемые концепцией "имплементации". Суд постановил, что концепция имплементации включает принятие регламентов (положений нормативного характера). Это было подтверждено при рассмотрении дела *Commission* v. *Council* [51] после внесения поправки в Ст. 145, когда Суд констатировал, что в целях Ст. 145 концепция имплементации охватывает "как подготовку имплементационных норм, так и их применение в специфических случаях посредством актов индивидуального применения". Более того, в связи с более ранним делом *Rey Soda*[52] Суд ЕС отметил, что для концепции имплементации необходимо расширительное толкование и в сфере сельского хозяйства Совет может возложить на Комиссию "широкие полномочия действовать по усмотрению"[53].

Таким образом, можно сделать вывод, что широкие полномочия действовать по усмотрению могут быть делегированы Комиссии при условии, что уполномочивающее положение определяет основные принципы, регулирующие рассматриваемый вопрос. Представляется, что те же принципы применимы и в случае, когда институт Сообщества делегирует полномочия самому себе[54]. В этом случае делегированные полномочия могут быть реализованы с использованием более простой, чем в соответствии с Договором, процедуры. Например, если Договор предоставляет Совету полномочия принять регламент по предложению Комиссии после консультаций с Европейским парламентом, Совет может — при условии, что он посредством регламента, принятого по этой процедуре, определил основные принципы — делегировать самому себе полномочия по принятию имплементационных норм без вмешательства Комиссии или Парламента. Конечно же, акт, в соответствии с которым происходит передача полномочий, принимается в соответствии с первоначально установленной процедурой[55].

В поправке к Ст. 145 ЕС, внесенной Единым европейским актом, говорится: "Совет также может сохранять за собой право в определенных случаях непосредственно осуществлять имплементационные полномочия". Это дает Совету в прямо выраженной форме разрешение делегировать имплементационные полномочия самому себе; однако формулировка "в определенных случаях" воспринимается Комиссией как означающая, что такая передача разрешена только в исключительных случаях, когда для этого суще-

---

[51] Case 16/88, [1989] ECR (para. 11 of the judgement).
[52] *Rey Soda v. Cassa Conguaglio Zucchero*, Case 23/75, [1975] ECR 1279.
[53] См. параг. 10 и 11 решения.
[54] См. дело *Köster* (выше), параг. 6 решения.
[55] В части делегирования полномочий Комиссией одному из ее членов см. *AKZO Chemie v. Commission*, Case 5/85, [1986] ECR 2585 (paras. 28 — 40).

ствуют особые причины[56], и Суд ЕС постановил, что Совет должен "детально указать" основания для такого решения[57].

Делегирование органам, не являющимся органами Сообщества

Основное дело, связанное с делегированием органам вне Сообщества, — дело *Meroni*[58]. Оно касалось создания Высшим руководящим органом фонда регулирования цен на металлолом с целью снятия дифицита металлолома в 1950 г. Идея состояла в субсидировании импорта металлолома, чтобы опустить его цену до стоимости металлолома Сообщества; источником субсидии должны были стать сборы с потребителей металлолома. Чтобы план действовал, созданы два органа: *Office Commun des Consommateurs de Ferrailles*, который занимался импортом, и *Caisse de Péréquation des Ferrailles Importées*, который занимался сбором средств и распределением субсидий. В соответствии с правом Бельгии оба органа имели форму кооперативов

План был принят в форме общего решения Высшего руководящего органа, передававшего полномочия двум организациям. Однако предусмотрено несколько способов контроля со стороны Высшего руководящего органа за деятельностью этих организаций. Первый — хотя *Caisse* был уполномочен производить расчет сборов и предъявлять требование в пределах этой суммы, он не мог непосредственно добиваться реализации своих требований: если фирма не платила, *Caisse* должен был обращаться к Высшему руководящему органу с просьбой принять решение об исполнении. Второй — обе организации имели право принимать решения только при единогласии среди членов своих руководящих органов, в противном случае вопрос рассматривался самим Высшим руководящим органом. Третий — во всех заседания двух организаций участвовали представители Высшего руководящего органа, который имел полномочия объявить, что все принятые ими решения подлежат утверждению Высшим руководящим органом. Высший руководящий орган также имел право созвать заседание любой из организаций и представить ей предложения; если эти предложения не принимались в течение десяти дней, Высший руководящий орган мог ввести их в действие сам.

Эти контрольные полномочия на бумаге выглядели внушительно, однако по данным, представленным при слушании Высшим руководящим органом, редко использовались. Организации на практике имели большую независимость.

Дело возникло, когда *Caisse* для расчетов сборов запросил у Мерони (Meroni), итальянского производителя стали, информацию об объеме ис-

---

[56] См. ответ Комиссии на Вопрос парламента (Written Parliamentary Question) No. 1058/88: OJ 1989, C121/21-2.

[57] *Commission v. Council*, Case 16/88, [1989] ECR 3457 (параг. 10 решения).

[58] *Meroni v. High Authority*, Case 9/56, [1958] ECR 133. См. III секцию решения.

пользованного металлолома. Мерони такой информации не представил и *Caisse* проинформировал Мерони, что произведет расчет сборов исходя из имеющихся данных. Мерони продолжал уклоняться от сотрудничества; тогда *Caisse* выслал требование о платежах на основании произведенных расчетов. После того как Мерони отказался платить, Высший руководящий орган по просьбе *Caisse* принял решение, предписывающее это сделать. По Ст. 92 ЕОУС это решение должно исполняться в принудительном порядке через итальянские суды. Мерони подал иск в Суд ЕС с целью его аннулировать. Одним из возражений было указание, что весь связанный с выравниванием цен на металлолом план основан на неправомерном делегировании полномочий и, следовательно, недействителен.

Первым вопросом, на который должен был ответить Суд, был следующий: произошла ли фактически передача полномочий, так как решение о взимании сборов, которое стало предметом спора, принято Высшим руководящим органом. Однако Высший руководящий орган признал, что он никогда не рассматривал сделанные *Caisse* заключения, они автоматически утверждались. В результате Суд постановил, что реальные полномочия по принятию решений были переданы. Следующий вопрос — правомерно ли делегирование. Суд, учитывая три различных основания, постановил, что не правомерно. Первое — Суд указал, что Руководящий орган предпринял попытку передать больше полномочий, чем имел. Имелось в виду, что некоторые обязанности и ограничения действия самого Высшего руководящего органа не переносились на действия *Caisse* и *Office Commun*: например, в соответствии с Договором Высший руководящий орган обязан обосновывать свои решения[59], однако это не было вменено в обязанности двух организаций[60].

Вторым принятым Судом во внимание фактором было то, что решение Высшего руководящего органа о передаче полномочий двум организациям не содержало ясно выраженных положений о предоставлении им полномочий в части расчета размера сборов на основе данных об использовании металлолома. Можно подумать, что это полномочие вытекает из концепции подразумеваемых полномочий (узкое толкование)[61], однако Суд указал, что передача полномочий не может быть подразумеваемой. Даже если Высший руководящий орган полномочен делегировать эти полномочия, необходимо решение, непосредственно предусматривающее такое делегирование.

Третье основание, использованное Судом, гораздо более важное: оно связано с вопросом, имеет ли Высший руководящий орган вообще право осуществлять передачу полномочий. Суд постановил, что Высший руководящий орган в отношении передачи полномочий органам, не являющимся

---

[59] См. ниже, стр. 133—140.

[60] Суд также считал, что решения двух организаций обладают иммунитетом от судебного надзора, однако при рассмотрении более позднего дела Суд постановил, что это не так: см. *SNUPAT v. High Authority*, Cases 32-3/58, [1959] ECR 127 (рассматриваются ниже).

[61] См. выше, стр. 115—116.

институтами Сообщества, имеет очень ограниченные полномочия: могут быть делегированы четко определенные исполнительные полномочия при условии, что их использование строго регламентировано и основано на объективных критериях; однако полномочия, связанные с широкой свободой действий, в частности, в отношении принятия решений, не могут быть делегированы. Это различие между дискреционными и недискреционными (министерскими) полномочиями хорошо известно английскому административному праву и его принятие в этом случае может объясняться тем, что авторы Договора были готовы предоставить широкие дискреционные полномочия Комиссии, так как доверяли ей, однако не были готовы сделать то же самое в отношении другого, не являющегося частью Сообщества органа без использования средств правовой защиты, предусмотренных для самой Комиссии.

Результатом рассмотрения дела было признание решения Высшего руководящего органа, адресованного Мерони, недействительным, так как оно основано на решении *Caisse*, принятом на основе неправомерного делегирования полномочий[62]. После принятого Судом решения весь план выравнивания цен на металлический лом подлежал переработке.

Результаты рассмотрения этого дела подводят к выводу, что существует важное различие между делегированием Комиссии и делегированием органу, не являющемуся институтом Сообщества: широкие дискреционные полномочия могут быть делегированы только в первом случае, но не во втором.

Делегирование государствам-членам

С учетом особого положения национальных правительств в структуре Сообщества желательно уделить внимание вопросу о делегировании государствам-членам. Сначала необходимо подчеркнуть различие между делегированием полномочий и директивой какому-либо из государств-членов использовать определенным образом свои полномочия. Последнее — общепринятая практика: одна из форм актов Сообщества — директива — обеспечивает именно это. С другой стороны, делегирование полномочий происходит сравнительно редко. Причина — в целом в этом нет необходимости: они сами обладают достаточными полномочиями. Однако, если государства-члены передали Сообществу полномочия в какой-то отдельной области отношений, возможна обратная передача с использованием метода делегирования.

Основным делом по этому вопросу считается дело *Rey Soda*[63]. Оно связано с общим регулированием рынка сахара, регламент Совета 1009/67. В рассмотренных ранее делах Суд установил принцип, что если в отношении рынка каких-либо товаров действует общее регулирование, государства-

---

[62] Суд также привел другие основания решения, не связанные с делегированием полномочий.
[63] *Rey Soda* v. *Cassa Conguaglio Zucchero*, Case 23/75, [1975] ECR 1279.

члены теряют свои полномочия, кроме полномочий, связанных с введением в действие норм Сообщества[64]. В соответствии с регламентом 1009/67 Комиссии были предоставлены полномочия принимать меры для предотвращения потрясений на рынке в результате изменения уровня цен. Эти полномочия должны использоваться в рамках управленческой процедуры комитета. Действуя на основании этого положения, Комиссия приняла регламент, делегирующий Италии полномочия принимать меры с целью предотвращения потрясений на итальянском рынке в результате повышения 1 июля 1974 г. цен на сахар, выраженных в итальянских лирах. Итальянское правительство использовало эти полномочия и издало декрет, предусматривающий сборы, взимаемые с субъектов, действующих в сахарной отрасли. Действительность этой меры была оспорена в итальянских судах, и Суд ЕС должен был рассмотреть вопрос о действительности субделегирования итальянскому правительству.

Суд ЕС постановил, что передача Советом полномочий Комиссии правомерна, а субделегирование итальянскому правительству — нет. Это решение ярко демонстрирует использование различных правовых принципов для делегирования в рамках Сообщества и делегирования органу, не являющемуся институтом Сообщества. Суд признал делегирование Комиссии легитимным на основании того, что в Регламенте Совета 1009/67 определены основные принципы. Таким образом Совет имел право возложить на Комиссию задачу, связанную с выполнением, несмотря на то, что Комиссии были предоставлены широкие дискреционные полномочия. Однако Комиссия не имела права делегировать эти дискреционные полномочия итальянскому правительству: могли быть субделегироаваны только строго определенные исполнительные полномочия. Таким образом один принцип применяется как при делегировании государствам-членам, так и таким органам, как *Caisse*. Как представляется, в деле *Rey Soda*, Суд находился под влиянием сделанного после изучения вопроса о субделегировании вывода об утрате управленческого контроля комитета над использованием полномочий, однако нет оснований предполагать, что если управленческая процедура комитета не применяется, Суд может использовать другие принципы.

ВЫВОДЫ

Основная правовая характеристика — различие между делегированием Комиссии, которое возможно при широких дискреционных полномочиях, и делегированием структурам, не являющимся институтами Сообщества (включая государства-члены), которое возможно в отношении очень ограниченных полномочий. Почему Суд ЕС ввел это различие? Это можно объ-

[64] См. *per* Advocate General Mayras, там же, at 1317 — 1318.

яснить исходя из основ политики Суда, направленной на укрепление Сообщества и, в частности, утверждение в нем большего числа федералистских элементов[65]. Если это соответствует действительности, ожидается, что позиция Суда в отношении делегирования Парламенту будет также благоприятной. До настоящего момента у Суда не было возможности вынести соответствующее решение.

ФОРМА

Основные предусмотренные договорами требования к форме по отношению к юридическим актам Совета и Комиссии — наличие ссылки на предложения и заключения и мотивировка.

Предложения и заключения

Ст. 190 ЕС (с изменениями, внесенными Маастрихтским договором) предусматривает (в частности) следующее:

> Регламенты, директивы и решения, принятые совместно Европейским парламентом и Советом, и акты, принятые Советом или Комиссией, ...должны содержать ссылки на предложения или заключения, которые запрашиваются в обязательном порядке согласно настоящему Договору[66].

Статья 15 ЕОУС предусматривает:

> Решения, рекомендации и заключения Высшего руководящего органа ...содержат отсылки к мнениям, запрашиваемым в ходе подготовки.

Эти положения очень похожи. Единственное различие — положение ЕОУС охватывает также заключения (акты, не имеющие обязательной юридической силы), в то время как положение ЕС — только акты, имеющие юридическую силу,[67] кроме этого, в положении ЕОУС отсутствуют слова "согласно настоящему Договору". (Отсутствие слов "ссылки на предложения" в Ст. 15 объясняется тем, что положение касается только актов Высшего руководящего органа (Комиссии), что в свою очередь можно объяснить принятием Высшим руководящим органом в соответствии с Договором о ЕОУС большинства юридических актов.

В отношении этих положений необходимо особо выделить три важных момента. Первый касается слова "запрашиваемые". По Договору о ЕС за ним следует фраза "согласно настоящему Договору", подразумевая наличие условий принятия мер в соответствии с Договором, а также предусмотрен-

---

[65] См. выше, стр. 90—95.

[66] Ст. 162 идентична, за исключением того, что в ней отсутствует ссылка на акты, принятые совместно Парламентом и Советом.

[67] Необходимо помнить, что рекомендации ЕОУС являются обязательными юридическими актами, аналогичными директивам ЕС.

ных в самом Договоре[68]. Следовательно, принятые во исполнение делегированных полномочий нормативные акты должны ссылаться на предложения и заключения, предусмотренные уполномочивающим актом. Хотя, как представляется, положение ЕОУС сформулировано несколько более широко, сомнительно, чтобы оно сколь-либо отличалось с этой точки зрения. Второе — необходимо отметить, что обязательства, отраженные в этих положениях, касаются только указанных мер: юридические акты *sui generis*[69] ими не охватываются[70]. Третье — Суд ЕС указал на достаточность ссылки на факт, подтверждающий, что заключение получено: содержание заключения или опровержение содержащихся в нем возражений необязательны[71].

Наиболее важные случаи, когда ссылка обязательна, — предложения Комиссии и консультации с Европейским парламентом[72] и Экономическим и социальным комитетом. При делегированном законодательстве должна быть сделана ссылка на консультации с управленческим комитетом, если требуется эта процедура.

Мотивировка

Однако самым важным является требование о мотивировке. Оно закреплено теми же положениями. Ст. 190 ЕС предусматривает:

> Регламенты, директивы и решения, принятые совместно Европейским парламентом и Советом, и акты, принятые Советом или Комиссией, должны быть мотивированы...[73]

Ст. 15 ЕОУС предусматривает:

> Решения, рекомендации и заключения Высшего руководящего органа содержат изложение доводов, на которых они основаны...

Ст. 5 ЕОУС далее предусматривает, что "Сообщество делает достоянием гласности причины своих действий...". Это последнее положение, как предполагается, применяется в отношении всех органов Сообщества и соответственно дополняет Ст. 15, применимую только в отношении Высшего руководящего органа[74].

---

[68] Lauwaars, 150.

[69] Юридические акты *sui generis* рассматривались выше.

[70] См. *Commission v. Council* (ERTA), Case 22/70, [1971] ECR 263 (para. 98 of the judgement). Однако, возможно, обязательства такого рода будут действительными в силу каких-либо других положений.

[71] См. *ISA v. High Authority*, Case 4/54, [1955] ECR 91, at 100. См. также Lauwaars, 151.

[72] Интересно отметить, что Совет начиная с 1969 г. придерживается практики указания ссылок на консультации с Европейским парламентом, даже если это не требуется: см. Parliamentary Question No. 316 of 1971, JO 1972, C18/3 at 18/4. Конечно, обязанности это делать не существует.

[73] Ст. 162 Евратома идентична, за исключением отсутствия ссылки на акты, принимаемые Парламентом и Советом совместно.

[74] Существует также ряд положений, применяемых в особых случаях: См. Ст. 54(4), 66(5) и 88 ЕОУС, и Ст. 89(2), 169 и 170 ЕС.

Интересно отметить, что в праве большинства государств-членов не существует *общей* обязанности представлять мотивировку решений (например, Англия, Франция, Италия и Бельгия), хотя во всех этих странах в некоторых случаях мотивы должны быть показаны. (С другой стороны, в Германии и Нидерландах установлена общая обязанность указывать мотивировку административных актов.) Таким образом, положение права Сообщества отличается (по мнению некоторых в лучшую сторону) от правовых норм многих государств-членов. Особенно важно, что требование о мотивировке касается не только административных актов, а и законодательства. Даже в Германии и Нидерландах требование о мотивировке не распространяется так широко[75].

Цель этого требования разъяснена Судом ЕС при рассмотрения дела *Brennwein* (*Germany* v. *Commission*)[76]:

> Возлагая на Комиссию обязательства мотивировать свои решения, Ст. 190 учитывает не только формальные основания, а пытается предоставить сторонам возможность защищать свои права, Суду — осуществлять функции надзора и государствам-членам и их заинтересованным гражданам — определять обстоятельства, при которых Договор применен Комиссией.

Суд имел в виду следующее. Сторонам мотивировка поможет в двух аспектах: зная, почему законодательный орган[77]принял рассматриваемый акт, они смогут выдвинуть мотивированное возражение с целью убедить принявший его орган изменить свое мнение; они также окажутся в лучшем положении при принятии решения, есть ли смысл начинать процессуальные действия, чтобы добиться аннулирования акта. Суду мотивировка поможет вынести решение относительно действительности акта, в то время как третьи стороны (включая государства-члены) найдут для себя полезным ознакомиться с политикой законодательного органа, чтобы прогнозировать в дальнейшем его действия.

Еще две цели требования о мотивировке — следующие: Европейский парламент получает больше информации, что поможет ему дать заключение о поступившем к нему проекте меры, и законодательный институт сам точно определит, почему он принимает акт, что может склонить его произвести модификации акта[78].

При изучении последствий требования о мотивировке необходимо принимать во внимание два момента: характер нормы (к каким актам она относиться) и ее содержание (какой должна быть достаточная мотивировка). О характере ответ дан в положениях Договора: Ст. 190 ЕС указывает регламенты, директивы и решения, принятые Советом или Комиссией, или (в соот-

---

[75] См. Hen, 'La motivation des actes des institutions communautaires' (1977) 13 CDE 49.

[76] Case 24/62, [1963] ECR 63, at 69. Более позднюю формулировку той же идеи см. *REWE-Handelsgesellschaft Nord* v. *Hauptzollamt Kiel*, Case 158/80, [1981] ECR 1805 at para. 25 of the judgement.

[77] В деле *Germany* v. *Commission* законодательным органом считалась Комиссия, однако если бы на ее месте был Совет, решение Суда в такой же степени касалось бы и Совета.

[78] См. Lauwaars, 153.

ветствии с Маастрихтским договором) акты, принятые Парламентом и Советом совместно[79]; Ст. 15 ЕОУС называет решения, рекомендации и заключения Комиссии[80]. Не имеет значения, действует институт в соответствии с полномочиями, предоставленными Договорами, или эти полномочия были делегированы другим институтом[81].

По делу *ERTA*[82] Суд постановил, что требование представления мотивировки не касается рассматриваемых в связи с делом актов *sui generis*[83]. Однако такие акты могут быть приняты только при особых обстоятельствах: даже если в уполномочивающем положении не указывается на характер меры, которая должна быть принята, разумно предположить, что авторы Договоров подразумевали, что придаваемые институтам полномочия должны при отсутствии особых причин использоваться в форме одного из актов, перечисленных в Ст. 189 ЕС, 161 Евратома или 14 ЕОУС, в зависимости от ситуации. В подтверждение этого необходимо отметить, что рассматриваемый в деле *ERTA* акт принят не в рамках какого-либо из положений Договора: это была резолюция[84] Совета, учреждающая процедурные правила переговоров с третьими странами. Фактически в деле *ERTA* Суд ссылался на него как на "акт частного характера"[85].

Наконец, если Совет или Комиссия делегируют полномочия, которые они могут использовать только с применением формы одного из перечисленных актов, получивший полномочия орган также должен использовать такую форму или по крайней мере должен удовлетворить такое же требование о мотивировке, как и делегирующий орган. Это следует из решения по делу *Meroni*[86], когда Суд постановил, что институт Сообщества не может делегировать полномочия, более широкие, чем приданные ему, и что, следовательно, все ограничения и требования, применимые когда делегирующий орган использует свои полномочия, также должны касаться получившего полномочия органа. Невыполнение этого требования делает делегирование недействительным. Необходимо помнить, что в деле *Meroni* Суд особо подчеркнул необходимость мотивировки[87].

---

[79] В отдельных случаях, предусмотренных Ст. 169 и 170 ЕС, требование о мотивировке касается также мнения.

[80] Не следует забывать, что Ст. 5 ЕОУС устанавливает общее обязательство для всех институтов Сообщества обнародовать причины своих действий, если они действуют в соответствии с Договором о ЕОУС.

[81] Schwarze, Case 16/65, [1965] ECR 877, at 887.

[82] *Commission* v. *Council*, Case 22/70, [1971] ECR 263 (paras. 97 and 98 of the judgement).

[83] Возможно, в некоторых случаях акты *sui generis* должны быть мотивированы, может быть, общими принципами права или, как в случае с ЕОУС, в соответствии со Ст. 5 ЕОУС. См. Lauwaars, 152 and note 227.

[84] Сам Суд называл это "дискуссия" ('discussion'), хотя этот термин представляется не отражающим содержания. (Французский термин был délibération.)

[85] At para. 98 of the gudgement.

[86] *Meroni v. High Authority*, Case 9/56, [1958] ECR 133. См ранее.

[87] См. [1958] ECR at 171.

Сказанное выше подводит к выводу, что требование касается почти всех актов, влекущих юридические последствия. В отношении Совета и Комиссии оно снимается только в исключительных случаях.

Еще один вопрос — что составляет достаточную мотивировку. Цели требования о мотивировке приведены выше[88]. В качестве общей посылки понятно, что тест на достаточность мотивировки в конкретном случае опирается на поставленные цели: мотивировка акта достаточна, только когда она позволяет обеспечить достижение этих целей[89]. Для этого мотивировка по крайней мере должна содержать описание фактов, которые автор акта считает относящимися к делу; она должна предоставлять информацию о положениях Договора (или других правовых нормах), в соответствии с которыми принят акт (его правовое основание)[90]; она должна указывать цели акта и она должна объяснять, почему, по мнению принимающего акт органа, желательно достижение этих целей.

Суд сформулировал важное правило, что необходимая степень подробности зависит от характера рассматриваемого акта : для акта, закрепляющего только нормативные положения, затрагивающего общие категории лиц (обычно для регламента), достаточна мотивировка с доводами общего характера; с другой стороны, для индивидуального акта, затрагивающего интересы отдельного лица (обычно для решения), необходимы более детализированные доводы. Причина этого различия — нормативный акт по своей природе рассчитан на общее применение. Обстоятельства, при которых он будет применен, не могут быть полностью известны заранее; соответственно неразумно ожидать в этом случае очень подробное описание. Однако индивидуальный акт применяется только в одном особом случае. Все связанные с ним факты известны и, следовательно, возможно дать более подробные аргументы.

Указание, какой должна быть мотивировка при нормативном акте, содержится в решении по делу *Geus*[91].

> Пределы условия, предусмотренного Статьей 190 Договора, касающегося мотивировки мер, зависит от характера рассматриваемой меры.
>
> В настоящем деле рассматривается регламент, который, следует сказать, является актом, предназначенным для общего применения, содержание преамбулы к которому можно ограничить описанием общей ситуации, ставшей причиной его принятия, с одной стороны, и общих целей, обеспечиваемых с его помощью, с другой.

---

[88] См. выше, стр. 133—135.

[89] См. Lauwaars, 156.

[90] *Commission* v. *Council (Tariff Preferences)*, Case 45/86, [1987] ECR 1493. Однако отсутствие точной ссылки на положение Договора не означает недействительности акта, если по другим частям акта понятно, что использовано в качестве правового основания: см. параг. 12 решения.

[91] Case 5/67, [1968] ECR 83, at 95; см. также *Barge* v. *High Authority*, Case 18/62, [1963] ECR 259, at 280.

> Соответственно, как представляется, невозможно требовать, чтобы регламент содержал информацию о различных фактах, часто очень многочисленных и сложных, на основании которых он принят, или *a fortiori*, что он должен содержать более или менее подробную оценку этих фактов.

Примером того, что ожидает Суд при индивидуальном акте, служит дело *Brennwein* (*Germany* v. *Commission*)[92]. Бринвейн (Brennwein) — алкогольный напиток на основе вина. Он в больших количествах производился в Германии и в значительном объеме импортировался из третьих стран. Когда был введен в действие общий таможенный тариф, пошлина на это вино существенно увеличилась, и правительство Германии пришло к мнению, что создается угроза для существования данной отрасли. Поэтому оно обратилось в Комиссию с просьбой выделить квоту на импорт 450000 гектолитров с установлением ранее действовавшей пошлины. Комиссия приняла решение о выделении квоты только в 100000 гектолитров. Ключевым ее аргументом был следующий[93]: "На основании имеющейся информации можно прийти к выводу, что данное вино в достаточном объеме производится в Сообществе. Предоставление квоты в запрашиваемом объеме может, следовательно, привести к значительным диспропорциями на рынке рассматриваемого товара..." Суд постановил, что этого недостаточно. Вместо ссылки только на "имеющуюся информацию" Комиссия должна описать ситуацию подробней и привести данные о динамике и размерах избытков в Сообществе; второе, она должна уточнить, какими будут "значительные диспропорции", и показать, почему они возникнут при удовлетворении просьбы. Следовательно, решение было аннулировано.

Может ли нормотворческий орган в форме ссылки включить в документ мотивировку, использованную в другом документе. Это происходит довольно часто, особенно при мерах, касающихся сельского хозяйства, предусматривающих размеры сборов и компенсаций. Они изменяются довольно часто, и общепринято, что новый акт содержит ссылку на предшествующий, содержащий необходимую информация в полном объеме. Такая практика мотивировки в форме ссылки признана Судом ЕС в ряде дел[94]. Например, при рассмотрении дела *Schwarze*[95] Суд поддержал решение Комиссии о фиксировании цены франко-граница (free-at-frontier) на ячмень, несмотря на то, что давалась слишком скупая мотивировка, так как приводилась ссылка на предыдущее решение с общими доводами, касающееся фиксирования этих цен. Суд постановил, что в таких случаях должны использоваться менее строгие критерии в связи со следующим: Комиссия в таких случаях должна

---

[92] Case 24/62, [1963] ECR 63.

[93] Заимствована из заключения Генерального адвоката Роемера (Roemer), стр. 72.

[94] См. Lauwaars, 161 — 162, приведен перечень дел; заметьте, что включение в форме ссылки отклонено в деле *Dalmas* v. *High Authority*, Case 1/63, [1963] ECR 303 (рассматривается в Lauwaars на стр.161), но затем вновь принято в более поздних делах.

[95] Case 16/65, [1965] ECR 877.

действовать быстро, данные, на которых основаны решения, носят конфиденциальный характер и если в каждом случае требовать подробной мотивировки, возникнут административные трудности.

С другой стороны, в деле *Papiers Peints de Belgique* v. *Commission*[96] Комиссия приняла решение, в соответствии с которым на ряд компаний были наложены штрафы за нарушение Ст 85(1) ЕС. В обосновании приводилась ссылка на решение Суда ЕС по предшествующему делу. Суд постановил, что этого недостаточно: решение в соответствии со Ст. 85, которое просто обеспечивает принятую политику, может содержать ссылку на мотивы, отраженные в предшествующем случае, однако решение, содержащее новые моменты — что имеет место в данном случае, должно давать полную мотивировку.

Это показывает, что ссылка возможна только в некоторых случаях. Желательно, если возможно, чтобы ссылались на опубликованный документ, или, если сам акт не подлежит публикации, на документ, доступный всем заинтересованным сторонам[97]. При определении заинтересованных сторон необходимо помнить заявление Суда, что одна из целей требования о мотивировке — предоставление третьим сторонам возможности ознакомиться с проводимой институтами Сообщества политикой и методами толкования их полномочий[98].

Может ли быть принята недостаточная мотивировка, если впоследствии заинтересованные стороны проинформированы относительно обоснований? Против такого подхода можно возразить, указав, что Ст. 190 ЕС прямо предусматривает, что меры "должны быть мотивированы": допущение включения при ссылке представляет собой натяжку в толковании Ст. 190; мотивировка решений *ex post facto* ни в коем случае не может считаться выполнением условий. С другой стороны, однако, можно утверждать, что не имеет смысла настаивать на буквальным прочтении Ст. 190, если мотивировка известна.

Как представляется, в деле *Brennwein*[99] Суд признал необоснованным то, что Комиссия представила соответствующую информацию в Суд; однако при рассмотрении дела *Schwarze*[100] Суд согласился, что при определенных обстоятельствах условие о мотивировке удовлетворяется, если сторонам предоставлена информация в начале судебного процесса. Такое решение оправдало ослабление требования, однако трудно признать, что условия Ст. 190 выполнены, если сторона ждет мотивировки до момента промульгации, а в первую очередь начинает процессуальные действия. По мнению Суда[101], одна из причин требования о мотивировке — предоставление сторонам воз-

---

[96] Case 73/74, [1975] ECR 1491.
[97] Lauwaars, 163.
[98] См. выше, стр. 133—135.
[99] См. выше.
[100] См. выше.
[101] См. ранее приведенную цитату из дела *Brennwein*.

можности защищать свои права, но часто до того, как стороны узнают мотивы, они не могут определить, должны ли подавать иск. Более того, требование также должно защищать третьи стороны: нельзя ожидать, что они начнут процессуальные действия только для выяснения мотивов[102].

Приемлемый компромисс между административными и юридическими требованиями можно найти в материалах дела *Michel* v. *European Parliament*[103], касающегося отклонения заявления об участии в процедуре по отбору персонала для Парламента. В этом случае Суд аннулировал решение, несмотря на то, что в ходе судопроизводства заявитель получил информацию о мотивах. Суд отметил, что в принципе мотивировка должна представляться одновременно с решением, однако ограничил это требование из-за большого числа заявлений (1455 из 1740 были отклонены). Суд постановил, что производящий отбор совет обязан в письме в связи с отклонением указать только общие критерии, однако если кандидат более подробно интересуется причинами отклонения его кандидатуры, они должны быть предоставлены в срок, необходимый для начала процессуальных действий.

Из сказанного понятно, что степень детализации в большой мере зависит от обстоятельств дела. Соответственно невозможно сформулировать точно нормы о том, что такое достаточная мотивировка. Однако следует задать вопрос, удается ли достичь амбициозных целей, которые Суд ЕС сформулировал при рассмотрении дела *Brennwein*. Как было показано, в некоторых случаях обычные стандарты ослабляются: в этих условиях интересам третьих сторон, а иногда и сторон, непосредственно вовлеченных в дело, наносится ущерб. Но достигаются ли цели, если особых обстоятельств не существует?

Наиболее серьезная проблема — невозможность достижения определенных Судом целей, если приведенные мотивы нереальны. Указывалось, что в повседневной практике Комиссии в первую очередь формулируются материальные положения актов, а затем юридическая служба готовит мотивировку[104]. (В одном из случаев Секретариат Совета зашел так далеко, что изменил мотивировку после принятия акта, однако Суд расценил это как превышение полномочий и признал акт ничтожным[105].) В этих условиях возникает опасность, что не во всех случаях предоставляется реальная мотивировка: юридическая служба пытается замаскировать акт, предоставляя более приемлемую мотивировку, чем реально использованная Комиссией. В такой ситуации требование о мотивировке сводится к пустой формальности.

---

[102] Другие дела, при рассмотрении которых переданная стороне частным образом информация принята Судом во внимание, — *Netherlands v. Commission*, Case 13/72, [1973] ECR 27 и *De Wendel v. Commission*, Case 29/67, [1968] ECR 263.

[103] Case 195/80, [1981] ECR 2861. См. также *Bonu v. Council*, Case 89/79, [1980] ECR 553 at para. 6 of the judgement.

[104] Hen, 'La motivation des actes des institutions communautaires' (1977) 13 CDE 49, at 54 and 90.

[105] *United Kingdom* v. *Council*, Case 131/86, [1988] ECR 905 (paras. 31 – 39 of the judgement).

Из сказанного выше можно сделать вывод, что поскольку требование о мотивировке, несомненно, служит пользе дела, цели, сформулированные в деле *Brennwein*, полностью не достигаются.

ПРОЦЕДУРА

Общая процедура, принятая в Сообществе для принятия нормативных актов, уже рассматривалась[106]. Необходимо помнить, что общее для такой процедуры — необходимость получить заключение Парламента. В связи с этим возникают две проблемы: первая — если проект подвергся изменениям после того как консультации уже прошли, необходимы ли новые консультации в связи с этими изменениями? вторая — что делать, когда консультации с Парламентом состоялись, но он не дал заключения?

Ответ на первый вопрос следующий: если принятый и рассмотренный как единое целое текст *существенно* отличается от того, в отношении которого Парламент дал заключение, необходимы новые консультации[107]. Единственное исключение — ситуация, когда изменения точно соответствуют позиции, выраженной Парламентом в его заключении[108]. Можно предположить, что те же правила применяются, если предусмотрены консультации с Экономическим и социальным комитетом.

По второму вопросу Суд ЕС постановил, что недостаточно просто *запросить* заключение Парламента, Парламент действительно должен его *дать*.[109] Невыполнение этого требования ведет к признанию акта ничтожным. Однако Суд не принял решения о том, что произойдет, если Парламент преднамеренно воздержится от предоставления заключения, чтобы блокировать введение акта в действие. Предположительно в этом случае Совет может принять акт при условии, что все возможности получить заключение в течение разумного срока исчерпаны.

ПУБЛИКАЦИЯ И НОТИФИКАЦИЯ

Ранее Ст. 191 предусматривала, что регламенты публикуются в Официальном журнале Сообщества[110]; директивы и решения не публикуются (хотя на

---

[106] См. выше, стр. 40—52.

[107] *Parliament* v. *Council*, Case C-65/90, 16 July 1992; *Chemiefarma* v. *Commission*, Case 41/69, [1970] ECR 661 at paras. 68-70 of the judgement.

[108] *Parliament* v. *Council* (выше).

[109] *Roquette* v. *Council*, Case 138/79, [1980] ECR 3333; *Maizena* v. *Council*, Case 139/79, [1980] ECR 3393.

[110] Существует Официальный журнал для всех трех Сообществ (ЕОУС, ЕС и Евратом). Он издается на всех официальных языках.

практике они часто публиковались), однако о них следует сообщить (нотифицировать) тем, кому они адресованы[111]. Одно из изменений, внесенное Маастрихтским договором, установило обязанность публиковать директивы Совета и Комиссии в Официальном журнале, если они адресованы всем государствам-членам[112]. Более того, в Официальном журнале должны публиковаться все регламенты, директивы и решения, принятые совместно Парламентом и Советом[113].

Ст. 15 ЕОУС предусматривает, что о решениях и рекомендациях, носящих индивидуальный характер, должно быть сообщено тем, кому они адресованы; она также предусматривает, что во всех остальных случаях они "вступают в силу в момент опубликования". Это может рассматриваться как обязательство публиковать общие решения и рекомендации в Официальном журнале.

По Договорам о ЕС и Евратоме документы, которые подлежат опубликованию в Официальном журнале, вступают в силу в соответствии с проставленной на них датой, или при ее отсутствии на двадцатый день с момента их публикации. Документы, подлежащие нотификации сторонам, которым они адресованы, вступают в силу после нотификации[114]. Приведенное выше положение Ст. 15 ЕОУС предположительно означает, что при отсутствии прямо выраженного положения, предусматривающего обратное, акт общего характера в соответствии с Договором о ЕОУС вступает в силу с момента публикации. Индивидуальные акты по Договору о ЕОУС также вступают в силу с момента нотификации.

Однако публикация и нотификация не считаются конституционными требованиями: акт, который не был опубликован или нотифицирован, все равно является актом. То, что не произведены публикация или нотификация, не наносит ущерба факту существования акта, а отражается только на его юридических последствиях. Суд ЕС подтвердил эту позицию при рассмотрении ряда дел в связи с положением, по которому Высший руководящий орган был уполномочен принять решение только до определенной даты. Рассматриваемые решения были приняты до этой даты, но о них сообщено адресату позднее. Суд постановил, что решения действительны[115]. В аналогичном деле, касающемся регламента, Суд постановил, что если пуб-

---

[111] Аналогичные положения в Ст. 163 Евратома остаются действующими.

[112] Ситуация в отношении других директив (и решений) Совета или Комиссии не изменилась.

[113] Они также должны быть подписаны председателями обоих институтов.

[114] Можно предположить, что такие акты никогда не имеют обратной силы. Однако это возможно по крайней мере в тех случаях, когда акт выгоден адресату: см. *Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Grophandels*, Case 37/70, [1971] ECR 23; см. также Smit and Herzog, 5-644 and 5-655. Этот вопрос также рассмотрен ниже.

[115] См. Lauwaars, 166 — 167 и рассматриваемые там судебные дела.

ликация произведена после рассматриваемой даты, действительности меры ущерб не наносится[116].

Литература для дополнительной информации

Lauwaars, Chapters II and III.

Le Tallec and Ehlermann, 'La motivation des actes des Communautés européennes' [1966] RMC 179.

Marenco, 'Les conditions d'application de l'article 235 du traité CEE' [1970] RMC 147.

Lesguillons, 'L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 du traité de Rome' [1974] Annuaire Français de Droit International 886.

Hen, 'La motivation des actes des institutions communautaires' (1977) 13 CDE 49.

Close, 'Harmonisation of Laws: Use or Abuse of the Powers under the EEC Treaty?' (1978) 3 ELRev. 461.

Bradley, 'The European Court and the Legal Basis of Community Legislation' (1988) 13 ELRev. 379.

Lenaerts, 'Regulating the Regulatory Process: «Delegation of Powers» in the European Community' (1993) 18 ELRev. 23.

Bradley, 'Comitology and the Law: Through a Glass Darkly' (1992) 29 CMLRev. 693.

---

[116] *Hauptzollamt Bielefeld* v. *Konig*, Case 185/73, [1974] ECR 607 (paras. 5—8 of the judgement). Было также указано, что нарушение норм процедуры нотификации решения не считается основанием для его аннулирования: *ICI* v. *Commission*, Case 48/69, [1972] ECR 619, at 652 (paras. 39—44 of the judgement).

5

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВА

Каким образом "общие принципы" выступают источником права? Для ответа на этот вопрос необходимо указать на проблему судебной психологии. Ни в одной из правовых систем законодательство или другие источники писаного права не в состоянии дать ответ на все возникающие в судах вопросы. Таким образом, судьи должны создавать правовые нормы для решения возникающих перед ними проблем, но если их нормотворческая роль становится слишком заметной, их могут обвинить в превышении полномочий и искажений законодательства. Что они должны делать в связи с такой дилеммой? В Англии суды традиционно использовали миф общего права, вековую традицию обычного права, когда, посредством фикции эта деятельность одновременно считалась и давно определенной, и находящийся в специальной компетенции судей. В свою очередь Суд ЕС ссылается на общие принципы права для маскировки открытого судебного нормотворчества: идея заключается в следующем — если показано, что правовая норма создана из достаточно общего, чтобы формировать общее согласие, принципа, судебное решение приобретает твердую правовую основу. Исходя из этого Суд ЕС разработал концепцию, что правовые нормы права Сообщества могут быть выведены не только из Договоров и правовых актов, но и из общих принципов права.

Что является началом общих принципов? Они обнаруживаются в различных источниках, но наиболее важные — это учреждающие Сообщества Договоры и правовые системы государств-членов. В первом случае Суд постановляет, что какое-либо положение Договоров отражает применение более общего принципа, который сам в Договоры непосредственно не включен. Таким образом это положение используется как общий принцип права. Пример этого — Ст. 7 ЕС, в соответствии с которой в рамках применения Договора запрещена любая дискриминация граждан Сообщества по признакам национальной принадлежности. Это вместе с другими положениями Договоров использовано Судом для формирования общей теории равенства, запрещающей произвольную дискриминацию по любым признакам (анализируется ниже). Еще один пример — Ст. 36 ЕОУС, предусматривающая, что в поддержку апелляции против денежных санкций и периодических штрафных выплат заинтересованная сторона может оспорить законность того решения или той рекомендации, в несоблюдении которых эта сторона обвиняется. В деле

Meroni v. *High Authority*[1] заявитель прибег к этому положению, но в отношении не штрафных выплат, а сборов. Ст. 36 не могла быть применена, однако Суд постановил, что это положение — частное отображение принципа, что косвенно могут быть оспорены любые правовые меры. Этот общий принцип затем применен в рассматриваемом деле, что позволило заявителю оспорить меру. Необходимо отметить, что эта аргументация подразумевает две стадии: первая, индуктивная, на которой Суд исходя из отдельного положения Договора производит его привязку к общему принципу; вторая, дедуктивная — здесь Суд принимает решение по рассматриваемой им ситуации, применяя общий принцип. Необходимо подчеркнуть, что когда Суд поступает таким образом, правовое основание его решения — общий принцип, а не Договор.

Если Суд, чтобы вызвать вдохновение, обращается к национальному праву, то, что принцип должен быть принят правовыми системами государств-членов, не считается необходимым. Достаточно, если он принят правовыми системами большинства государств-членов или отражает тенденции их развития[2]. Необходимо еще раз подчеркнуть, что каковыми бы ни были основы принципа, он применяется Судом как принцип права Сообщества, а не национального права.

Необходимо отметить, что в самих Договорах отражено определение оправдание обращению к общим принципам как к источнику права. Первое, статья 164 ЕС[3] предусматривает следующее:

> Суд ЕС обеспечивает соблюдение права при толковании и применении настоящего Договора.

Обычно считают, что в этом случае слово "право" подразумевает нечто более широкое, чем только Договор; если это правильно, то это означает, что Ст. 164 не только уполномочивает, но и обязывает Суд принимать во внимание общие принципы.

Более конкретное положение закреплено в Ст. 173 ЕС, которая предусматривает (помимо остального) основания, по которым акт сообщества может быть аннулирован Судом[4]. Одно из этих оснований — "нарушение настоящего Договора или любых правовых норм, связанных с его применением". Фраза "любых правовых норм, связанных с его применением" означает ссылку на нечто, отличающееся от самого Договора, и была использована Судом при обосновании концепции, в соответствии с которой акт Сообщества может быть признан ничтожным, если он нарушает общий принцип права.

---

[1] Case 9/56, [1958] ECR 133. См. ниже.

[2] См. *Hoogovens v. High Authority,* Case 14/61, [1962] ECR 253, at 283—284, когда генеральный адвокат Лагранж (Lagrange) констатирует, что Суд не удовлетворен принятием общего знаменателя для различных системам и "выбирает от каждого государства-члена те решения, которые с точки зрения задач Договора представляются наилучшими..."

[3] Ст. 31 ЕОУС и 136 Евратома содержат похожие положения.

[4] Идентичные положения содержатся в Ст. 33 ЕОУС и 146 Евратома.

Третье положение Договора — Ст. 215 (второй параграф) ЕС[5]. Она касается недоговорной ответственности (деликт) и прямо предусматривает, что ответственность Сообщества основывается на "общих принципах, действующих в правовых системах государств-членов". Это положение подробно проанализировано в гл. 17; здесь необходимо только отметить, что несмотря на содержание положения, Суд готов применять принципы права, даже если они не приняты в правовых системах всех государств-членов. Другими словами, он придерживается такого же свободного и независимого подхода к анализу своих прецедентов как если по Договору отсутствует прямо выраженная обязанность использовать общие принципы права. Реально, как представляется, правовые нормы в части недоговорной ответственности такие же (по крайне мере на настоящий момент) по Ст. 40 ЕОУС, которая не содержит ссылки на общие принципы, действующие в правовых системах государств-членов, как и по Ст. 215 (второй параграф) ЕС. Это указывает на желание Суда применять общие принципы даже при отсутствии специального положения Договора.

Таким образом, общие принципы права — независимый источник права, и почти нет сомнений, что Суд, даже если бы не существовало упомянутых выше положений, применял бы их. Однако не следует думать, что Суд в случае предложения им новых правовых норм всегда непосредственно ссылается на общие принципы. Иногда он просто закрепляет норму без какой-либо ссылки на ее источник; или он может оправдать ее политикой или общими требованиями правовой системы Сообщества. Однако если для таких норм необходим официальный источник, он всегда может быть найден либо с помощью расширительного толкования писаного права, либо со ссылкой на общие принципы.

Каковы принятые Судом общие принципы? Перечисление всех этих принципов не представляется возможным, однако некоторые, наиболее важные сейчас будут рассмотрены.

ОСНОВНЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Несмотря на их глобальное значение, основные права человека только недавно начали играть существенную роль в праве Сообщества. Более того, справедливым будет отметить, что разработка Судом концепции основных прав человека как преследовала утилитарные цели, так и отражала убеждения. История вопроса следующая.

Одна из самых важных целей Суда ЕС — обеспечение эффективности права Сообщества, и это в свою очередь привело к доктрине верховенства права Сообщества над национальным правом, концепции, которую Суд ЕС строго проводит. В основном эта доктрина воспринята и национальными су-

[5] Идентичное положение содержится в Ст. 188 Евратома.

дами, однако с момента образования Сообщества немецкие юристы выражают сомнение относительно того, должно ли право сообщества иметь большую юридическую силу, чем Конституция Германии (*Grundgesetz*), особенно в части основных прав человека. В Германии не возникало трудностей, связанных с признанием верховенства права Сообщества над национальным правом, включая законодательство Федерального парламента. Однако все немецкие законы, включая федеральные законы, подчинены Конституции; и для определения конституционности законодательства создан специальный Федеральный конституционный суд (*Bundesverfassungsgericht*). Так как собственное национальное законодательство должно соответствовать принципам Конституции, неудивительно, что некоторые немецкие юристы поддержали точку зрения, что право Сообщества не может быть применимо в Германии, если оно нарушает положения *Grundgesetz*. Строгая приверженность немецких юристов концепции основного закона, особенно основных прав человека, конечно же, понятна в свете недавней истории Германии.

В шестидесятых годах аргумент, что право Сообщества должно соответствовать положениям *Grundgesetz* в части основных прав, часто выдвигался сторонами споров как в немецких судах[6], так и в Суде ЕС. Первоначально реакция Суда ЕС была отрицательной[7]. Однако стало очевидным, что немецкие суды считают эту доктрину весьма убедительной, и для Суда ЕС был вынужден принять меры с целью предупреждения возможного "восстания". В принятом Судом решении он провозгласил концепцию прав человека Сообщества и дал открыто понять, что сам аннулирует любое положение права Сообщества, нарушающее права человека.

Новая концепция была провозглашена при рассмотрении дела *Stauder* v. *City of Ulm*[8]. Оно касалось программы Сообщества, предусматривающей поставки в рамках социальной помощи масла по низкой цене. Заявитель получал социальную помощь как жертва войны в Германии и таким образом ему полагалось масло по низкой цене; однако он возражал против требования предъявлять для получения масла купон, содержащий информацию о его имени и адресе: он доказывал, что необходимость раскрывать эти данные является унижением, и что это нарушает его основные права человека. Он заявил претензию, утверждая, что рассматриваемое решение Сообщества недействительно, так как содержит это требование. Первоначально иск был подан в немецком суде, который в свою очередь обратился в Суд ЕС.

Суд ЕС констатировал, что при правильном толковании мера Сообщества не требовала указания на купоне имени получателя[9]. Он постановил[10],

---

[6] См. обзор немецких дел в Brinkhorst and Schermers, *Judicial Remedies in the European Communities*, 144—154 and *Supplement*, 72—77.

[7] См. *Stork* v. *High Authority*, Case 1/58, [1959] ECR 17, p. 26 и *Geitling* v. *High Authority*, Cases 36—38, 40/59, [1960] ECR 423, p. 438.

[8] Case 29/69, [1969] ECR 419.

[9] Об этом аспекте дела см. стр. 81—82.

[10] Para. 7 of the judgement.

что:"Истолкованное таким образом рассматриваемое положение не содержит в себе ничего, способного ущемить основные права человека, гарантированные общими принципами права Сообщества и защищаемые Судом." В связи с этим признано, что соблюдение основных прав человека — общий принцип права Сообщества.

Следующим было дело *Internationale Handelsgesellschaft*[11], которое касалось совместной сельскохозяйственной политики. Для контроля за рынком определенных сельскохозяйственных продуктов была введена система, в соответствии с которой экспорт разрешался только при получении экспортером экспортной лицензии. В момент подачи заявления о выдаче лицензии экспортер должен был депонировать денежную сумму, подлежащую конфискации, в случае, если экспортер не проводил экспортную операцию в период действия лицензии. Заявители по этому делу, однако, предъявили претензию, утверждая, что недействительна вся система, как нарушающая основные права человека. Одним из принципов, на который делалась ссылка, был принцип пропорциональности. Он основан на концепции немецкого конституционного права, предусматривающей, что государственные органы имеют право налагать на граждан только такие обязательства, которые необходимы для достижения рассматриваемой публичной цели[12]. В немецком *Verwaltungsgericht* (административный суд), где было начато судопроизводство, утверждалось, что рассматриваемая мера Сообщества недействительна, так как нарушает немецкую Конституцию, и вопрос о ее действительности переадресован Суду ЕС.

В первую очередь Суд Констатировал, что действительность меры Сообщества не может определяться на основе норм и концепций национального права: могут привлекаться только критерии Сообщества. Таким образом, даже нарушения положений конституции какого-либо государства-члена в части основных прав человека не могут влиять на действительность положения права Сообщества. После такой констатации Суд, однако, подсластил пилюлю, добавив[13]:

> Однако необходимо проверить, не были ли нарушены какие-либо аналогичные гарантии, являющиеся частью права Сообщества. В реальности соблюдение основных прав человека — интегральная часть общих принципов права, защищаемых Судом ЕС. Защита таких прав, предусмотренная общими для государств-членов конституционными традициями, должна быть обеспечена в рамках структуры и целей Сообщества. Таким образом, с учетом сомнений, высказанных Verwaltungsgericht, необходимо установить, нарушает ли система депозитов основополагающие права, соблюдение которых должно гарантироваться правовой системой Сообщества.

---

[11] Case 11/70, [1970] ECR 1125. См. также *EVGF* v. *Köster*, Case 25/70, [1970] ECR 1161, at para. 22 of the judgement.

[12] Реально эта концепция также принята Судом ЕС в качестве общего принципа по его собственной инициативе: см. выше.

[13] At. 1134.

Суд затем провел детальный анализ системы и сделал вывод, что в связи с ее функционированием какие-либо основные права человека не нарушаются.

Необходимо отметить, что приведенное выше утверждение носит более широкий характер, чем его аналог в деле *Stauder* по очень важному аспекту: в нем говорится, что применяемая Судом концепция прав человека, основывающая свою действительность только на праве Сообщества, тем не менее "предусмотрена" национальными конституционными традициями.

Следующий шаг был сделан при рассмотрении дела *Nold* v. *Commission*[14]. Дело касалось решения Комиссии в соответствии с Договором о ЕОУС, которое предусматривало, что оптовые продавцы угля не могут покупать уголь из Рура (Ruhr) непосредственно у продающего агентства, если объем закупки меньше установленного минимума. Нолд являлся оптовым продавцом угля, который не желал выполнять это требование, при котором он должен иметь дело с посредником. Он заявил претензию, утверждая, что решение нарушает его основные права человека, отчасти потому, что лишает его прав собственности, и отчасти так как нарушает его право на свободное ведение экономической деятельности. Таким образом, он начал процессуальные действия в Суде в соответствии со Ст. 33 ЕОУС с целью аннулирования решения.

Суд признал наличие этих двух прав подразумеваемыми принципами права Сообщества, однако утверждал, что они не должны считаться абсолютными и безусловными: в их отношении могут устанавливаться ограничения, "оправданные преследуемыми Сообществом общими целями", и "чисто коммерческие интересы и возможности" ими не учитываются. Таким образом нарушение не имело места.

В решении Суда содержится следующее утверждение[15]:

> Как уже заявил Суд, основные права представляют собой интегральную часть общих принципов права, соблюдение которых он обеспечивает.
>
> При обеспечении этих прав Суд должен исходить из общих для государств-членов конституционных традиций и, следовательно, не может поддерживать меры, не соответствующие основным правам, признанным и защищаемым конституциями этих государств.
>
> Подобным образом международные Договоры, предусматривающие защиту прав человека, в которых государства-члены участвуют или которые они подписали, могут определять основные направления, которых необходимо придерживаться в рамках права Сообщества.

В двух аспектах эта констатация является более широкой, чем предшествующая, отраженная в деле *Handelsgesellschaft*: она не оставляет сомнения в том, что мера Сообщества, конфликтующая с основными правами, будет аннулирована; второе — она выявляет новый источник "обоснования" этих прав — международные договоры.

Одну из дискуссий Суда ЕС в отношении прав человека, затрагивающих наибольшее число деталей, можно найти в деле *Hauer* v. *Land Rheinland-Pfaltz*[16], касающемся регламента Сообщества, устанавливающего временный

---

[14] Case 4/73, [1974] ECR 491.
[15] At. 507.
[16] Case 44/79, [1979] ECR 3727.

запрет на расширение посевов винограда. Хауер (Hauer) владела землей в Германии, которую планировала засеять виноградом. Она не могла этого сделать в связи с действием регламента и обратилась в немецкий суд, который потребовал решения Суда ЕС. Суд ЕС признал в качестве принципа права ЕС право на собственность и на свободу экономической деятельности, но после констатации, что эти права не носят абсолютного характера, постановил, что мера Сообщества оправдана как принятая в общих интересах, и таким образом подпадающая под исключение в отношении этих прав. Решение представляет особый интерес, так как Суд, констатируя, что право собственности может быть ограничено, не только сослался на отдельные положения Конституций трех государств-членов (Германия, Италия и Ирландия), но также, отметив ряд деталей, проанализировал соответствующие положения Европейской конвенции о правах человека.

Проанализированные выше дела показывают, что подход Суда к вопросу об основных правах несколько отличается от подхода к другим общим принципам права. Причина этого — то, что прямое принятие доктрины основных прав человека было стимулировано желанием убедить немецкие суды признать верховенство права Сообщества даже в случае предполагаемого конфликта с положениями *Grundgesetz*. С этой точки зрения национальные нормы, по-видимому, окажут намного более существенное влияние, чем другие общие принципы. Однако Суд ЕС никогда не допустит применения национального права как такового; именно поэтому он предлагает тезис, что концепция основных прав человека Сообщества только "исходит" из философских концепций, лежащих в основе национальных норм. Из этого следует, что не существует правовой нормы, в соответствии с которой определенные права будут приняты Судом ЕС как основные, если они защищаются в конституциях ряда государств-членов или даже в большинстве из них[17]. Как вне рамок судебного разбирательства было сказано членом Суда ЕС, Судьей Манчини (Mancini):

> Суд не должен искать максимальных, минимальных или средних стандартов. Центр тяжести при определении подходов, принятых в различных правовых системах, устанавливаются по духу Договора и потребностям Сообщества, находящегося в процессе укрепления[18].

---

[17] С этим несогласны в некоторых кругах. Там считают, что любые права, защищаемые конституцией хотя бы в одном государстве-члене, с точки зрения права должны быть приняты в качестве основных прав на уровне Сообщества. См. *per* Advocate General Warner, *IRCA*, Case 7/76, [1976] ECR 1213, at 1237, приводится следующая аргументация: право Сообщества возникло в результате передачи государствами-членами части суверенных прав Сообществу; так как нельзя считать, что какое-либо государство-член имело в виду при такой передаче полномочия принимать нормы, противоречащие защищаемым конституцией правам, необходимо исходить из точки зрения, что Сообщество не имеет полномочий нарушать права, гарантированные конституцией любого из государств-членов. Аналогичное мнение высказано Шермерсом (Schermers), 'The European Communities Bound by Fundamental Human Rights' (1990) CMLRev. 249, at 253—255. Однако Суд ЕС этот аргумент не принял.

[18] Mancini, 'Safeguarding Human Rights: The Role of the Court of Justice of the European Communities', Johns Hopkins University, Bologna, Occational Paper 62, March 1990, quoned in Phelan, 'Right to Life of the Unborn v. Promotion of Trade in Services: The European Court of Justice and the Normative Shaping of the European Union' (1992) 55 MLR 670, at 674.

Другими словами все зависит от политики Суда ЕС. Если рассматриваемые права нашли общее признание в Сообществе и не противоречат основным его целям, представляется возможным, что Суд при реализации политики примет их как основные права в соответствии с правом Сообщества, даже если они защищаются в конституции только одного государства-члена. Позиция, однако, будет иной, при обратной ситуации.

Право на аборт — наилучший пример прав из разряда противоречивых. Права на жизнь нерожденных имеют конституционную защиту в Ирландии[19] и в результате аборты в этой стране запрещены[20]. Эти права имеют более ограниченную конституционную защиту в Германии[21]. Однако во многих других государствах-членах права беременной женщины самой выбирать родить ребенка или сделать аборт, хотя и не имеют конституционной защиты[22], пользуются широкой поддержкой общественности. В этих условиях для Суда ЕС выбор в пользу права на жизнь нерожденного ребенка или в пользу выбора беременной женщины означал бы острые противоречия либо с одной, либо с другой частью Сообщества. Таким образом, самый лучший выход — предоставление государствам-членам возможности самим решать этот вопрос.

Вопрос в Суде ЕС в связи с делом *SPUS* v. *Grogan*[23] возник из-за того, что Общество защиты нерожденных детей (Society for the Protection of Unborn Children) возбудило в ирландских судах дело с целью предотвратить публикацию ирландскими студенческими союзами адресов британских клиник, производящих аборты. Общество обосновывало свои претензии положением Конституции Ирландии, предусматривающим защиту прав на жизнь нерожденных[24]. Студенты использовали в свою защиту аргумент, основанный на праве Сообщества: они утверждали, что аборт является услугой в понимании Ст. 59 ЕС и что право Сообщества, следовательно, запрещает Ирландии устанавливать ограничения на права резидентов Ирландии производить аборты в других государствах-членах. Суд ЕС признал, что клиники, производящие аборты, оказывают услуги в смысле Ст. 59 в случае, если их деятельность является легальной в государстве, на территории которого они находятся. За некоторыми исключениями это могло означать, что они имели право публиковать информацию о своей деятельности в других государствах-членах[25].

---

[19] См. Ст. 40.3.3 Конституции Ирландии.

[20] Существует исключение, когда жизнь (не здоровье) матери подвергается реальному и существенному риску.

[21] См. решение *Bundesverfassungsgericht* of 28 May 1993, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 39, I [44]; см. Forder, 'Abortion: A Constitutional Problem in European Perspective' (1994) 1 Maastricht Jo. of European and Comparative Law 56.

[22] Единственная страна, где права на аборт имеют конституционную защиту, как представляется, — США: см. *Roe v. Wade*, 410 US 113 (1973), дело, которое в последнее время неоднократно подвергалось критике, но которое по-прежнему является прецедентом.

[23] Case C-159/90, [1991] ECR I-4685.

[24] Ст. 40.3.3.

[25] См. *GB-INNO-BM*, Case C-362/88, ECR I-667. Это дело касается свободного перемещения товаров, но, вероятно, тот же принцип применим и к услугам: см. para. 25 of the judgement in *SPUC* v. *Grogan* (ранее).

Однако Суд постановил, что ответчики не имеют права воспользоваться этими правами, так как они действовали не по поручению клиник, производящих аборты: они просто пытались помочь своим друзьям-студентам.

Общество утверждало, что производство абортов аморально и поэтому не может рассматриваться как услуга. Суд не принял этого аргумента. Он отметил, что не может изменить решение исходя из интересов государства-члена, в котором находятся клиники. За это Суд был подвергнут критике[26]; но если бы он принял этот аргумент, это бы означало, что позиция Ирландии об аморальности абортов навязывалась бы другим государствам-членам: британские клиники, где производятся аборты, не могли бы пользоваться преимуществами права Сообщества даже при работе с пациентами из государств-членов, где аборты не запрещены.

С другой стороны, одинаково неверно, если право Сообщества будет противоречить действующей Конституции Ирландии. Даже если игнорировать события после принятия Судом решения[27], весьма сомнительно, что это даст такой эффект. Если британские клиники, занимающиеся абортами, захотят размещать рекламу в Ирландии в нарушение права этой страны, эта их деятельность может быть запрещена на основании оговорки о публичном порядке, содержащейся в Ст. 56(1) ЕС[28]. Оговорка может быть неприменима, только если право на аборт квалифицируется Судом как относящееся к основным правам человека, что весьма маловероятно.

Международные договоры — второй источник "обоснования" концепции основных прав человека Сообщества. Если мера Сообщества нарушает права человека, предусмотренные договором, участником которого является какое-

---

[26] См., например, Phelan, 'Right to Life of the Unborn', выше.

[27] Протокол к Договору о Европейском Союзе (Маастрихтский договор) и Договорам, учреждающим Европейские сообщества, в настоящий момент предусматривает, что ничто в Договорах Сообщества не наносит ущерба применению их в Ирландии Ст. 40.3.3 Конституции этой страны (положение, предусматривающее право нерожденного на жизнь); однако последующая декларация, принятая 1 мая 1992 г. на встрече в Гуимарес (Guimares), Португалия, закрепляет в качестве "правового толкования", что намерением государств-членов было, чтобы этот протокол не ограничивал свободу перемещения между государствами-членами, или в соответствии с условиями, которые могут быть поставлены в соответствии с правом Сообщества законодательством Ирландии, свободу получения или доступность в Ирландии информации, связанной с услугами, легально доступными в других государствах-членах. В результате проведенного в Ирландии 25 ноября 1992 г. референдума Конституция Ирландии была изменена, дополнив положения, предусматривающие, что Ст. 40.3.3 не ограничивает свободу перемещения в какое-либо другое государство-член или свободу получить или сделать доступной (предмет условий, которые могут быть предусмотрены правом) информацию, связанную с услугами, оказываемыми в других государствах. В результате этих событий, вероятно, каких-либо противоречий между Конституцией Ирландии и правом Сообщества в этом отношении больше не будет при условии, что законодательство Ирландии в части информации об услугах по производству абортов, оказываемых в других государствах-членах, не нарушает право Сообщества. Это маловероятно, если принять во внимание оговорку о публичном порядке в Ст. 56(1) ЕС.

[28] Это применимо к услугам в соответствии со Ст. 66. Она позволяет государствам-членам устанавливать исключения в отношении предоставляемых Сообществом прав на основании публичного порядка. Каждое государство-член само определяет свой публичный порядок: Adoui and Cornuaille, Cases 115—16/81, [1982] ECR 1665 (para. 8 of the judgement).

либо государство-член, это государство может не пожелать реализовать ее на своей территории из-за опасений нарушить договор[29]. Поэтому все, что ранее говорилось в отношении прав, имеющих конституционную защиту, также применимо к правам, имеющим защиту в соответствии с договорами.

Необходимо помнить, что в решении по делу *Nold* Суд ЕС упоминал договоры, с которыми государства-члены "сотрудничают" или которые они подписали. Это наводит на мысль, что для государства-члена необязательно быть стороной договора: достаточно, если оно принимало участие в переговорах, приведших к его заключению; точно так же за подписанием договора необязательно должна следовать его ратификация. Это дает Суду ЕС широкое поле для маневра в поисках основных принципов деятельности.

Наиболее важный договор в этом отношении — Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Все государства-члены являются сторонами этой конвенции и, несомненно, защищаемые ей права защищаются Сообществом. Суд ЕС в ряде случаев ссылался на этот документ[30]. Суд также ссылался на Европейскую социальную хартию от 18 ноября 1961 г. и Конвенцию 111 Международной организации труда (25 июня 1958)[31].

Несмотря на все эти усилия, попытки Суда ЕС снять недовольство немецких судов не сразу увенчались успехом. В деле *Internationale Handelsgesellschaft* немецкий *Verwaltungsgericht* не был удовлетворен решением Суда ЕС и запросил решение Конституционного суда Германии. Конституционный суд постановил, что при отсутствии кодифицированного перечня прав человека в праве Сообщества решить, соответствуют ли предусмотренные Сообществом стандарты стандартам *Grundgesetz*, не представляется возможным; в результате он не смог признать решение Суда ЕС как окончательное. После этого Конституционный суд сам рассмотрел дело и пришел к выводу, что

---

[29] Если государство-член стало стороной договора о правах человека до того, как оно присоединилось к Сообществу, оно не обязано применять право ЕС в части, противоречащей этому договору: см. Ст. 234 ЕС, которая предусматривает, что права и обязанности, вытекающие из таких договоров, "не затрагиваются положениями настоящего Договора". Это положение, которое неприменимо, когда все стороны договора являются государствами-членами ЕС, однако не предусматривает, что Сообщество должно соблюдать права: оно предусматривает, что Сообщество не должно препятствовать государству-члену соблюдать эти права.

[30] См., в частности, *Rutili*, Case 36/75, [1975] ECR 1219 (какие ограничения могут устанавливаться для прав человека); *Hauer* v. *Rheinland-Pfaltz*, Case 44/79, [1979] ECR 3727(First protocol: право частной собственности); *Pecastaing* v. *Belgium*, Case 98/79, [1980] ECR 691 (Art. 6:право на беспристрастное рассмотрение дела); *Valsabbia* v. *Commission*, Case 154/78, [1980] ECR 907 (First Protocol); *National Panasonic* v. *Commission*, Case 136/79, [1980] ECR 2033 (Art. 8: тайна личной жизни, неприкосновенность жилища и корреспонденции); *Musique Diffusion Française* v. *Commission*, Cases 100—103/80, [1983] ECR 1825 (Art.6, право на беспристрастное рассмотрение дела); *R* v. *Kirk*, Case 63/83, [1984] ECR 2689 (Art. 7: отсутствие обратной силы у вновь принимаемого законодательства); *Johnston* v. *Chief Constable of the RUC*, Case 222/84, [1986] ECR 1651 (Arts 6 and 13: право на судебную защиту); *Dow Benelux* v. *Commission*, Case 85/87, [1989] ECR 3137, and *Dow Chemical Iberica* v. *Commission*, Cases 97—9/87, [1989] ECR 3165 (Art. 8(1): неприкосновенность жилища); *ERT*, Case C-260/89, [1991] ECR I-2925 (Art. 10(1): свобода выражения); *SPUC* v. *Grogan*, Case C-159/90, [1991] ECR I-4685 (Art. 10(1): свобода выражения).

[31] *Defrenne* v. *Sabena*, Case 149/77, [1978] ECR 1365 at para. 28 of the judgement.

данная мера ЕС не нарушает положения об основных правах человека, предусмотренные *Grundgesetz*. Однако он признал верховенство последнего и возможность, чтобы меры Сообщества признавались не подлежащими реализации в Германии, если они нарушают эти положения. Только в 1986 г. Конституционный суд изменил свою позицию после рассмотрения дела *Wunsche Handelsgesellchaft*[32].

Попытки усилить защиту прав человека были предприняты и политическими институтами Сообщества. В 1976 г. Комиссия представила в Парламент доклад[33], в котором выражала надежду на то, что лучшая защита может быть обеспечена Судом ЕС при использовании концепции общих принципов права, гибкость которой должна обеспечить, чтобы право учитывало изменение потребностей. Комиссия также призвала три политических института подписать Совместную декларацию, подтверждающую их приверженность основным правам человека. Декларация была подписана в 1977 г.[34]

Однако впоследствии, как представляется, Комиссия допускала двусмысленное понимание и в опубликованном в 1979 г. докладе выдвинула аргументы в пользу того, что Сообщество должно официально присоединиться к Конвенции по правам человека[35]. Комиссия также благосклонно отнеслась к Хартии Сообщества по правам ("кодифицированному перечню прав человека", которого требовал Конституционный суд Германии), однако признала, что этот вопрос не может быть решен в обозримом будущем в связи с различием в мнениях государств-членов относительно определения социальных и экономических прав, которые очень тесно связаны с функционированием Сообщества. Этот доклад вызвал множество дискуссий, однако выдвинутые в нем предложения до сих пор не реализованы[36].

Во всех рассмотренных до настоящего момента делах права человека оценивались Судом ЕС в связи с Сообществом в целях толкования или принятия решения о действительности мер Сообщества. В какой степени концепция прав человека Сообщества обязательна для государств-членов? Длительное

---

[32] В этот период Конституционный суд не признал какого-либо положения права Сообщества противоречащим *Grundgesetz*. Более полный анализ см. стр. 251—253 ниже.

[33] "The Protection of Fundamental Rights in the European Community", EC Bull., Supp. 5/76.

[34] Совместная декларация Европейского парламента, Совета и Комиссии 5 апреля 1979 г., OJ 1977, C103/1. В Декларации они подчеркивают важность, придаваемую основным правам, в частности, предусмотренным конституциями государств-членов и Европейской конвенцией по правам человека, и приверженность их соблюдению при использовании своих полномочий. Попытки конкретизации прав сделано не было. См. также Совместную декларацию против расизма и ксенофобии от 11 июня 1986 г., OJ 1986? C158/1 и Декларацию Европейского парламента об основных правах и свободах 1989, (EC Bull. 4/1989).

[35] "Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights", EC Bull., Supp. 2/79.

[36] О трудностях, которые могли бы возникнуть в случае присоединения Сообщества к Европейской конвенции, см. House of Lords Select Committee on the European Communities, 71st Report, "Human Rights" (HL 362, 1979/80); более полный анализ см. McBride and Brown, "The United Kingdom, the European Community and the European Convention on Human Rights" (1981) 1 YEL 167.

время, как представлялось, не признавалось ее прямое применение[37]. Однако в настоящий момент все более понятно, что в ряде ситуаций право Сообщества требует от государств-членов соблюдения прав человека (и, возможно, других общих принципов права Сообщества).

Первая и наиболее очевидная: государства-члены непосредственно связаны концепцией прав человека Сообщества, когда эта концепция используется для толкования положений Договоров или правовых норм Сообщества. Это всегда имело место. Вторая: когда такое положение предоставляет права частным лицам, однако эти права являются предметом оговорки, предусматривающей возможность их ограничения, например при необходимости обеспечения публичного порядка[38]. Закрепленные на этом основании отклонения, однако, не должны нарушать концепцию прав человека Сообщества[39]. Третья: когда государства-члены применяют правовые нормы Сообщества — например, через принятие законов, — они связаны обязанностью соблюдения прав человека в соответствии с толкованием в праве Сообщества[40].

В дополнение к этим правилам существует предписание Суда ЕС, что государства-члены также связаны концепцией прав человека Сообщества, когда действуют в рамках права Сообщества. Суд констатировал, что если национальная законодательная власть применяет право Сообщества, она должна предоставить национальному суду все элементы толкования, необходимые для обеспечения совместимости законодательства с основными правами[41]. Подразумевается, что национальный суд должен отменить или не применять национальные законы, если они не удовлетворяют этому тесту. Это возможно в областях, где применение национальных законов возможно, только если они соответствуют принципам, установленным правом Сообщества. С другой

---

[37] См. *Defrenne v. Sabena*, Case 149/77, [1978] ECR 1365. В части неудачных попыток использования Европейской конвенции по правам человека в британских судах на основании того, что она является частью права Сообщества, см. *Allgemeine Gold- und Silberscheideanstalt v. Commissioners of Customs and Excise* [1978] 2 CMLR 292, aff'd [1980] QB 390 (C.A.); *Surjit Kaur v. Lord Advocate* [1980] 3 CMLR 79 (Court of Session). См. далее Drzemczewski, 'The Domestic Application of the European Human Rights Convention as European Community Law' (1981) 30 ICLQ 118.

[38] Таких положений в Договоре много.

[39] *ERT*, Case C-260/89, [1991] ECR I-2925 (para. 43 of the judgement); см. также *Rutili v. Minister of the Interior*, Case 36/75, ECR 1219 (paras. 31 and 32 of the judgement). Суд ЕС не полномочен отменять национальные законы, однако если он постановил, что такие законы противоречат праву Сообщества, для национального суда такое решение обязательно.

[40] *Wachauf*, Case 5/88, [1989] ECR 2609 (para. 19 of the judgement).Не определено, должны ли национальные суды отменять национальные законы, касающиеся имплементации, если они нарушают права человека, или они должны, если это возможно, толковаться только таким образом, чтобы не нарушать права человека. Суд ЕС в решении по делу Wachauf констатировал, что государства-члены должны "как можно более полно" применять нормы Сообщества в соответствии с требованиями, диктуемыми соблюдением прав человека: это может говорить в пользу того, что второй вариант правильный, однако до полной уверенности еще далеко. Конечно, если национальные законы, касающиеся имплементации, основывались на неверном толковании правовой нормы Сообщества, оно может быть ничтожным в силу национального права.

[41] *ERT* (ранее) (at para. 42 of the judgement); *SPUC* v. Grogan, Case C-159/90, [1991] ECR I-4685 (at para. 31 of the judgement).

стороны, в областях, не отнесенных к компетенции Сообщества, государства-члены не связаны концепцией Сообщества о правах человека[42].

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ

Юридическая определенность — иногда называемая "юридической безопасностью" ("legal security") (sécurité juridique на французском) — один из наиболее важных общих принципов, признанных Судом ЕС. Это широкая концепция, которую нелегко объяснить в нескольких словах и стержнем которой является предсказуемость. Общая идея юридической определенности, конечно же, признана большинством правовых систем; однако в праве Сообщества ее роль гораздо более конкретна, принимая форму различных подконцепций, оцениваемых как ее применение. Самые важные из них: отсутствие обратной силы у вновь принимаемого законов (non-retroactivity), закрепленные права (vested rights) и законные ожидания (legitimate expectations).

Обратная сила и закрепленные права

"Обратная сила" — термин, часто используемый юристами, но которому редко дается определение. После анализа становится понятным, что этот термин используется для обозначения по крайней мере двух различных концепций. Первая, которая может быть названа "подлинная обратная сила", относится к применению новой правовой нормы к действию или сделке, совершенным до промулгирования этой правовой нормы. Вторая, которая будет именоваться "квазиобратная сила", относится к применению новой правовой нормы к действию или сделке, которые находятся в процессе завершения[43]. Так как в основе этих концепций лежит различие между завершенными и незавершенными сделками, целесообразно привести примеры обоих.

В качестве первого примера можно использовать законы, устанавливающие таможенные пошлины на товары. Предположим, обязанности в отношении их оплаты возникают после того, как товары пересекли границу. Если новое законодательство предусматривает увеличение пошлин, и при этом его действие охватывает товары, которые уже пересекли границу до того, как оно принято, это будет примером подлинной обратной силы. Представим теперь, что новые таможенные пошлины применимы только к товарам, пересекающим границу после принятия закона, но они применимы также и в случае, если юридически оформленные обязанности импортера возникли до момента

---

[42] Это в прямо выраженной форме отмечено в dicta в связи с делом *ERT* и *SPUC* v. *Grogan*, ссылки на которые приводились ранее. См. также *Demirel*, Case 12/86, [1987] ECR 3719 (para. 28 of the judgement).

[43] См. *per* Advocate General Roemer in Westzucker, Case 1/73, [1973] ECR 723, at 739. См. также *Gardner & Co v. Cone*, [1928] Ch. 995, *per* Maugham J. at 966. См. далее Letemendia, 'La retroactivite en droit communautaire' (1977) 13 SDE 518, at 518—519.

принятия, например, в связи с подписанием контракта. Последняя ситуация представляет пример квазиобратной силы.

В качестве еще одного примера можно использовать предоставление государственным органом лицензии частному лицу. Если после предоставления лицензии она отзывается и считается, что она никогда не предоставлялась, это будет случай подлинной обратной силы. Однако, если лицензия отзывается в отношении будущих действий и ее отзыв происходит до истечения срока ее действия, это будет случай квазиобратной силы.

Примеры дают ясно понять, что подлинная обратная сила во многих случаях может служить причиной ярко выраженной несправедливости по отношению к частным лицам. Можно констатировать, что в обоих случаях при отсутствии особых обстоятельств действия государственных властей были несправедливыми. В случае квазиобратной силы степень несправедливости гораздо меньше, однако в некоторых ситуациях она может быть весьма существенной. Импортер уже мог произвести расчет прибыли исходя из неизменности размера пошлин. Таким образом, если он должен оплатить более высокие таможенные пошлины, это ведет к убыткам. Подобно этому обладатель лицензии также мог понести расходы исходя из того, что лицензия будет действительна в течение предусмотренного периода. В обоих случаях квазиобратной силы, однако, несправедливость основана не столько на факте обратной силы, сколько на нарушении законных ожиданий частных лиц, интересы которых затронуты. Это имеет место, когда у кого-либо имеются разумные основания полагать, что правовая ситуация останется неизменной и это лицо исходя из такого убеждения действует в ущерб себе самому.

Концепция закрепленных прав — обычно только еще один аспект обратной силы. Обычно положение, нарушающее закрепленные права, в строгом смысле имеет обратную силу: в действительности можно сказать, что критерий наличия и правовые нормы подлинной обратной силы — наносит ли она ущерб закрепленным правам. Проблема этой формулировки в том, что затрагиваются два очень сложных вопроса: что в ее целях составляет право и когда такое право должно рассматриваться как закрепленное[44].

Используются два правила, касающихся подлинной обратной силы: первое, при толковании в отсутствие очевидного положения существует презумпция, что закон не имеет обратной силы[45]; второе, обратное действие в

---

[44] Напр., в деле *Westzucker*, Case 1/73, [1973] ECR 723, можно утверждать, что когда Вестзукер получил сертификат, предусматривающий фиксацию цены в будущем, содержащий условие, что в сумму компенсации за экспорт будет автоматически включена поправка в случае изменения интервенционной цены, он получил закрепленное право на увеличенную компенсацию при увеличении интервенционной цены; однако более правильной является точка зрения, что право не закреплено до момента либо увеличения интервенционной цены, либо до реального экспорта сахара.

[45] См. *Kalsbeek* v. *Sociale Verzekeringsbank*, Case 100/63,[1964] ECR 565, at 575; *per* Advocate General Mayras in *Commission* v. *Germany*, Case 70/72, [1973] ECR 813, at 844; и per Advocate General Warner in *IRCA*, Case 7/76, [1976] ECR 1213, at 1237—1239. Этот принцип неприменим в отношении процессуальных положений: *Salumni*, Cases 212—17/80, [1981] ECR 2735.

целом запрещается, но допускаются исключения; в случае, когда цель меры не может быть достигнута иным способом, при этом должны обеспечиваться законные ожидания лиц, интересы которых затрагивает данная мера[46].

Пример первого правила — результаты рассмотрения Судом ЕС дела *Societe pour l"Exportation des Sucres v. Commission,* [47] которое возникло в результате принятия Комиссией регламента, ликвидирующего право экспортеров на аннулирование их экспортных лицензий. Регламент принят 30 июня 1976 г. и был передан для публикации в Официальном сборнике, как предполагалось, 1 июля 1976 г. Однако выпуск Сборника в связи с забастовкой был задержан, и он вышел в свет только 2 июля. Тем временем 1 июля один из экспортеров обратился с просьбой об аннулировании лицензий. Последовал отказ, мотивируемый ссылками на регламент. По мнению Суда ЕС, регламент не мог вступить в силу до момента реальной публикации (2 июля), таким образом, он не имел юридической силы в отношении заявителя. Такое решение было принято несмотря на то, что в регламенте прямо предусмотрено, что он вступает в силу 1 июля: предположительно Суд принял во внимание соображение, что Комиссия не включила бы в регламент пункт о дате его вступления в силу, если бы могла знать, что текст регламента будет опубликован позже; другими словами, отсутствовало намерение придать регламенту обратную силу.

Дело *Amylum* v. *Council*[48] — пример использования второго правила. Дело возникло после отмены в результате предшествующего решения регламента, закрепляющего систему квот и сборов в отношении производителей изоглюкозы (вид сахара). Отмена упомянутого выше регламента произошла в связи с тем, что не были проведены консультации с парламентом. После этого Совет принял другой регламент (после консультаций с Парламентом), который снова ввел систему и придал ей обратную силу. В Суде было возбуждено дело с целью аннулировать новый регламент, однако Суд констатировал, что условия для придания обратной силы были выполнены: целью регламента было обеспечить, чтобы на производителей изоглюкозы распространялась та же производственная система, как и на других производителей сахара, обеспечение чего без придания регламенту обратной силы невозможно; законные ожидания производителей изоглюкозы обмануты не были, так как, учитывая обстоятельства дела, они имели все основания ожидать восстановления системы с приданием ей обратной сил. Таким образом регламент был признан действительным[49].

---

[46] *Amylum v. Council,* Case 108/81, [1982] ECR 3107 at paras. 4—17 of the judgment; Racke, Case 98/78, [1979] ECR 69 at para. 20; *Rewe-zentrale des Lebensmittel-Grophandels,* Case 37/70, [1971] ECR 23, paras. 17—19. См также *per* Advocate General Roemer in *Westzucker,* Case 1/73, [1973] ECR 723, at 739; *IRCA,* Case 7/76, [1976] ECR 1213, когда Суд постановил, что подлинное обратное действие в этом случае вообще не имело места, однако генеральный адвокат считал верным обратное.

[47] Case 88/76, [1977] ECR 709.

[48] Case 108/81, [1982] ECR 3107.

[49] Это решение имеет тревожащий подтекст, не в последнюю очередь потому, что признает действительным регламент, сводящий к нулю действие решения Суда по раннее рассмотренному делу.

Законные ожидания

Принцип законных ожиданий — это концепция, берущая начало в праве Германии, где она известна как Vertrauensschutz. Первоначально это было переведено на английский как "защита законного доверия" ("protection of legitimate confidence"). Эта фраза в большей степени соответствует немецкому эквиваленту и французскому *protection de la confiance légitime*. Однако были мнения, что на английском это могло бы вводить в заблуждение; таким образом, в настоящий момент широкое распространение получил термин "законные ожидания"[50]. В соответствии с этим принципом меры Сообщества не должны (в отсутствие вопросов преимущественного юридического действия, связанных с публичным порядком) обманывать законные ожидания заинтересованных сторон. Это основа нормы толкования[51] и основание для аннулирования меры сообщества[52]; однако чаще всего эта концепция используется в качестве основания для иска о возмещении ущерба в части недоговорной ответственности (деликт).

Что составляет законное ожидание? Для ответа на этот вопрос необходимо принять во внимание ряд аспектов. Прежде всего ожидание не является законным, если оно неразумно: в этом случае требуется ответить на вопрос, имел бы такое ожидание разумный человек. При решении в расчет необходимо принимать все обстоятельства: например, в случае принятия меры, затрагивающей интересы дилера зерна, необходимо рассмотреть, имел бы ожидание благоразумный дилер, обладающий разумно необходимыми знаниями и опытом; если нет, то ожидание не является законным[53].

Существует также правило, что если какое-либо лицо действует вне рамок нормального ведения деловых операций и предпринимает попытки воспользоваться пробелами системы Сообщества с целью получения спекулятивной прибыли, ожидания такого лица не могут квалифицироваться как законные: оно должно отдавать себе отчет, что органы власти в возможно короткий срок предпримут действия с целью устранения пробелов. Это хорошо показано в деле *EVGF* v. *Mackprang*[54], касавшемся интервенционной системы торговли зерном, в соответствии с которой интервенционные агентства были обязаны выкупать зерновые по интервенционной цене. Зерно может быть предложено интервенционным агентствам в различных местах и обычно продавец не имел преимуществ, касающихся выбора в пользу того или иного

---

[50] См. Usher, 'The Influence of National Concepts on Decisions of the European Court (1976) 1 EL Rev. 359 at 363.

[51] *Deuka v. EVGF*, Case 78/74 [1975] ECR 421, дело, в котором, как и в деле *Société pour l'Exportation des Sucres v. Commission (ранее)*, Суд принял спорное толкование положения с целью защитить права заинтересованных сторон, не признавая меру ничтожной.

[52] См. *Töpfer v. Commission*, Case 112/77, [1978] ECR 1019.

[53] См., например, *Union Nationale des Cooperatives Agricoles de Cereales*, Cases 95—98/74, 15, 100/75, [1975] ECR 1615; *Union Malt*, Cases 44—51/77, [1978] ECR 57; and *Lührs*, Case 78/77, [1978] ECR 169.

[54] Case 2/75, [1975] ECR 607.

агентства. Обычно товар предлагался ближайшему от места производства агентству. Однако в начале 1969 г. в ожидании девальвации произошло падение курса французского франка по срочным сделкам. В результате этого немецким зерновым дилерам стало выгодно покупать зерно во Франции с целью его перепродажи немецкому интервенционному агентству EVGF. Это создало угрозу, что складские возможности агентства будут исчерпаны и интервенционная система Германии перестанет функционировать. Для снятия этой опасности Комиссия приняла решение, уполномочивающее немецкое правительство ограничить интервенционные закупки пшеницы и ячменя только немецкими производителями. Решение принято 8 мая и в этот же день вступило в силу; в нем в прямо выраженной форме констатировалось, что оно не применяется в отношении зерна, предложенного агентству до момента его вступления в силу.

Макпранг (Mackprang) был немецким дилером, который приобрел пшеницу во Франции с целью импортировать ее в Германию и в дальнейшем продать немецкому агентству. По состоянию на 8 мая большая часть пшеницы была погружена на корабли и баржи и находилась на пути в Германию. Макпранг не мог сделать действительного предложения в отношении этой пшеницы, так как по существовавшим правилам, если пшеница находится в пути, в отношении ее действительного предложения сделано быть не может. Когда пшеница была доставлена, агентство отказалось ее выкупить, и Макпранг обратился в немецкий суд, утверждая, что он, покупая пшеницу и организуя ее доставку, имел законное ожидание в отношении того, что сможет продать ее агентству.

Однако, когда в преюдициальном порядке вопрос был передан на рассмотрение Суда ЕС, Генеральный адвокат Уорнер (Warner) заявил, что импорт пшеницы не считается частью нормальных торговых операций Сообщества, а представляет собой спекулятивную сделку, содействие которой положениями Сообщества, о такой системе не предусматривалось. Возможность получения прибыли от такого рода сделок возникает только при необычной ситуации, которая в данном случае была создана падением курса французского франка. Свою точку зрения Генеральный адвокат Уорнер обосновал следующим образом[55]:

> Ни один торговец, использующий эту ситуацию с целью получения прибыли от системы, которая не создавалась для его обогащения, не может законно рассчитывать на длительный характер ситуации. Напротив, единственным законным ожиданием, которое мог иметь такой торговец, могло быть то, что компетентные органы власти предпримут как можно быстрее меры с целью ликвидации такой ситуации.

Эта точка зрения поддержана Судом, который констатировал, что применение решения Комиссии к зерновым, находящимся в пути в Германию, не яв-

---

[55] [1975] ECR at 623.

ляется нарушением принципа законных ожиданий, а представляет собой "оправданную меру против чисто спекулятивных операций"[56].

Если принцип защиты законных ожиданий используется в качестве основания для иска о возмещении ущерба, заявитель должен не только доказать, что имел ожидание, являющееся законным в изложенном смысле, но также, что он действовал с учетом этого ожидания и в результате принятия меры Сообщества понес убытки. В дальнейшем он сможет возместить ущерб в соответствии со Ст. 215(2) ЕС или аналогичным положением других Договоров, если мера Сообщества не основана на имеющем большую юридическую силу общественном интересе. Основное судебное дело, характеризующее этот аспект, — *CNTA v. Commission*[57], которое подробно рассматривается в гл. 17[58].

Одно из самых известных дел, касающихся защиты законных ожиданий, — дело, которое на первый взгляд вообще не затрагивает обратную силу. Это *Commission v. Council* (first *Staff Salaries* case)[59] по иску Комиссии против Совета в связи с тем, что последний не обеспечил персоналу Сообщества существенного увеличения вознаграждения. Вознаграждение персонала регулируется Ст. 65 Правил персонала (Staff Regulations), которые предусматривают ежегодный пересмотр Советом его размеров на основе подготовленного Комиссией доклада. При определении размера вознаграждения Совет должен учитывать ряд факторов, среди которых уровень инфляции и рост заработной платы государственных служащих в государствах-членах. В прошлом уже возникали серьезные трения в результате противоречий, касающихся учета этих факторов. Между Советом, Комиссией и ассоциациями персонала проводились затяжные переговоры, в результате которых с целью разрешения споров определялась вероятная формула. Эта формула включена в принятое в марте 1972 г. решение Совета, предусматривающее ее применение в течение трех лет. Однако после очередного увеличения вознаграждения Совет использовал новые сетки, которые по мнению Комиссии не соответствовали упомянутой формуле.

Суд должен был решить, является ли закрепляющее формулу решение обязательным для Совета. Генеральный адвокат поддержал точку зрения, что не является, так как, по его мнению, аналогичное решение не носит обязательного характера в национальных правовых системах. Это особенно верно в отношении Англии, где государственные органы, как правило, не могут ограничивать свои дискреционные полномочия, предварительно определив, как они будут использоваться в будущем[60]. Однако Суд постановил, что решение является обязательным. Он утверждал, что с точки зрения отношений работодатель — работник между Советом и персоналом последний имеет обосно-

---

[56] At para. 4 of the judgement.
[57] Case 74/74, [1975] ECR 533.
[58] См. стр. 507—508 ниже.
[59] Case 81/72, [1973] ECR 575.
[60] Дискуссию в отношении английского права см. N.T.C. Hartley and J.A.G. Griffith, Government and Law (2d ed.), 297—300, 301—308.

ванное ожидание, что Совет выполнит свои обещания в отношении применения формулы. Таким образом, новые тарифные сетки признаны недействительными, так как противоречат формуле.

В заключение необходимо отметить, что Суд ЕС утверждал, что принцип законных ожиданий устанавливает пределы, в которых может быть отменен индивидуальный правовой акт. Этот вопрос рассмотрен в гл. 16.

ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТЬ

Пропорциональность — еще один принцип, берущий начало в праве Германии. На немецком языке пропорциональность называется Verhältnismassigkeit. Считается, что на этом принципе основаны некоторые положения Конституции Германии. Конституционный аспект этого принципа уже упоминался в связи с основными правами человека, и впервые он оказал влияние на право Сообщества в результате рассмотрения дела *Internationale Handelsgesellschaft* (проанализировано ранее)[61], хотя можно отметить, что он был использован в некоторых более ранних делах при несколько более широком понимании[62].

Согласно принципу пропорциональности органы власти не могут налагать на граждан обязательства, превышающие установленные пределы необходимости, вытекающей из публичного интереса, для достижения цели меры[63]. Если установленные обязательства явно непропорциональны целям, мера будет аннулирована[64]. Это предполагает наличие разумного соотношения между целями и средствами их достижения. Это одновременно подразумевает, что выбраны разумные средства, которые должны обеспечить достижение цели, и что ущерб для тех, интересы кого затрагиваются, не должен быть непропорционален полученному в публичных интересах положительному результату. Это в определенной степени похоже на английскую концепцию обоснованности (reasonableness).

Хотя впервые принцип пропорциональности введен в право Сообщества Судом ЕС, в настоящий момент он закреплен в Договорах. В соответствии с Маастрихтским договором в Договор о ЕС была введена новая Ст. 3b. Третий параграф этой Статьи предусматривает следующее:

> Любые действия Сообщества не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора.

---

[61] Стр. 147—148.

[62] См. например, *Fedechar* v. *High Authority*, Case 8/55, [1956] ECR 292, at 299.

[63] См. *per* Advocate General Dutheillet de Lamothe in *Internationale Handelsgesellschaft*, Case 11/70, [1970] ECR 1125, at 1146.

[64] См. *Balkan-Import-Export*, Case 5/73, [1973] ECR 1091, at 1112, где Суд констатирует, что он не признает рассматриваемую меру, устанавливающую обязательства, которые "явно непропорциональны целям". См. также немецкое решение, *Re Export of Oat Flakes* [1969] CMLR 85, at 91.

Хотя это и не требует большего, чем то, что уже определено в предшествующих судебных решениях, эта посылка подчеркивает значение, которое придается принципу государствами-членами.

Пропорциональность особенно важна в сфере экономического права, так как в его рамках для достижения экономических целей бизнесмены часто обязываются оплачивать сборы, налоги, тарифы или пошлины. Применение принципа пропорциональности ярко иллюстрируется на примере решения по делу *Skimmed-Milk Powder*[65], которое возникло при попытке Совета сократить излишки нереализованного порошкового молока, установив для производителей кормов для животных обязательства использовать протеиновые добавки из порошкового молока вместо применявшихся ранее протеиновых добавок из сои. Отрицательной чертой этого плана было то, что стоимость молочного порошка примерно в три раза выше стоимости сои. В результате Суд ЕС признал устанавливающий план регламент незаконным, отчасти в связи с тем, что он носил дискриминационный характер, и отчасти в связи с тем, что он нарушал принцип пропорциональности: установление обязательства покупки молочного порошка не было необходимым для ликвидации излишков[66].

Самое поразительное в связи с концепцией пропорциональности то, что она предоставляет суду большую степень усмотрения. Является ли мера подходящей для достижения цели? Накладывает ли она на заинтересованные стороны непропорциональные обязательства? Мнения по ответам на эти лаконичные вопросы часто различаются. Суд, конечно, не будет вмешиваться, если не имеет места четко выраженного нарушения принципа; однако предсказать, в какой ситуации Суд сочтет баланс нарушенным, нелегко.

РАВЕНСТВО

Принцип равенства нашел отражение в ряде положений Договоров: как уже упоминалось, Ст. 7 Договора о ЕС запрещает дискриминацию по признакам национальной принадлежности; Ст. 40(3) Договора о ЕС запрещает дискриминацию между производителями и потребителями в области сельского хозяйства и Ст. 199 Договора о ЕС предусматривает применение принципа равной оплаты мужчин и женщин за равный труд. Однако Суд ЕС в своих решениях вышел за пределы этих частных положений, постановив, что общий принцип недискриминации — часть права Сообщества[67]. Это не означает, что институты Сообщества должны относиться ко всем одинаково, од-

---

[65] *Bela-Mühle Josef Bergman* v. *Grows-Farm*, Case 114/76, [1977] ECR 1211; см. также Case 116/76 и соответственно дела 119, 120/76, at 1274 и 1269.

[66] Case 114/76 at para. 7 of the judgement; Case 116/76 at para. 24; and Cases 119, 120/76 at para. 7.

[67] См. *Frilli* v. *Belgium*, Case 1/72, [1972] ECR 457 (para. 19 of the judgement) и *Sotgiu* v. *Deutsche Bundespost*, Case 152/73, [1974] ECR 153 (para. 11 of the judgement); см. также *ECSC* v. *Ferriere Sant'Anna*, Case 168/82, [1983] ECR 1681.

нако между различными группами в рамках Сообщества различий по усмотрению институтов быть не должно[68].

Решение по делу *Skimmed-Milk Powder* (анализ которого приводится выше)[69] отчасти было принято на основе этого принципа, в частности, как он сформулирован в Ст. 40(3) Договора о ЕС: результатом того, что для производителей кормов для животных было установлено обязательство использовать при производстве кормов порошковое молоко, стало увеличение стоимости кормов, что отрицательно отразилось на животноводстве в целом; с другой стороны, положительный эффект этой меры проявился только для молочных фермерских хозяйств. Таким образом результатом применения меры явилась дискриминация между различными категориями фермеров.

При рассмотрении дела *Sabbatini* v. *European Parliament*[70] Суд в качестве общего принципа права признал равенство между мужчиной и женщиной. Дело возникло в связи с отказом в выплате сотруднице аппарата Сообщества некоторых видов вознаграждения на основании того, что она не являлась "главой семьи". Соответствующее положение определяло эту концепцию таким образом, что женщина могла быть признана главой семьи только при исключительных обстоятельствах, например, если дееспособность ее мужа ограничена в результате болезни. Следовательно, положение признано дискриминационным, и, несмотря на доводы Генерального адвоката, незаконным.

Очередной шаг суд сделал при рассмотрении дела *Airola* v. *Commission*[71], касающегося дискриминационного положения национального права. Заявительнице по этому делу было отказано в предоставлении содержания в связи с тем, что после брака с гражданином Италии она также стала гражданкой этой страны. В соответствии с правом Италии в случае, если негражданка Италии вступает в брак с гражданином Италии, она, даже если это не отражает ее волеизъявление, автоматически приобретает итальянское гражданство; однако это правило неприменимо, когда негражданин Италии вступает в брак с гражданкой Италии. Право Сообщества для определения гражданства использовало в качестве основы право Италии в целях реализации правила, предусматривающего, что эмиграционное содержание не выплачивается, если сотрудница получает гражданство страны, где она работала. Однако Суд ЕС постановил, что право Сообщества не может принимать во внимание гражданство, которое было получено без добровольного волеизъявления в соответствии с дискриминационными положениями национального права[72].

---

[68] См. *Hauts Fourneaux et Acieries Belges* v. *High Authority*, Case 8/57, [1958] ECR 245, at 256—257 и *Union des Minotiers de la Champagne* v. *France*, Case 11/74, [1974] ECR 877 (para. 22 of the judgement).

[69] Стр. 162.

[70] Case 20/71, [1972] ECR 345.

[71] Case 21/74, [1975] ECR 221. Несколько иную ситуацию см. *Van den Broeck* v. *Commission*, Case 37/74, [1975] ECR 235; см. также *Devred* v. *Commission*, Case 257/78, [1979] ECR 3767.

[72] Для изучения дела в связи с дискриминацией мужчин см. *Razzouk and Beydoun v. Commission*, Cases 75, 117/82, [1984] ECR 1509 (пенсионные права для мужей умерших сотрудников Сообщества).

Вопрос о дискриминации по признакам религии рассматривался Судом в связи с делом *Prais* v. *Council*[73]. Дело касалось женщины, претендовавшей на должность в аппарате Сообщества, которая исповедывала иудейскую веру. В заявлении она не указала исповедываемую религию. Однако, когда она была проинформирована, что ей необходимо в определенный день пройти конкурсное собеседование, она сообщила Совету, что на предложенный ей день выпадает иудейский праздник, поэтому она не сможет в этот день принять участие в собеседовании. Она обратилась к Совету с просьбой перенести день собеседования, однако последний ответил отказом, мотивируя это тем, что день собеседования нельзя перенести, так как необходимо, чтобы все кандидаты прошли собеседование в один день. Переносить день собеседования было слишком поздно, так как все необходимые приготовления уже завершились. Собеседование прошло надлежащим образом без участия госпожи Прайс (Prais). На должность был назначен другой кандидат.

Г-жа Прайс обратилась к судебной защите своих интересов с целью аннулировать решение о проведении собеседования в день иудейского праздника и аннулировать результаты конкурса, она также требовала возмещения ущерба. Она частично обосновала свои претензии Ст. 27 Правил персонала (Staff Regulations), предусматривающей, что сотрудники должны отбираться без какой-либо дискриминации по признакам расы, вероисповедания или пола и частично тем, что она назвала принципом права Сообщества, запрещающем дискриминацию по признакам вероисповедания. Ответчик признал, что свобода вероисповедания является общим принципом права Сообщества, однако утверждал, что в его действиях отсутствует состав нарушения этого принципа.

Необходимо отметить, что орган, производящий назначение, не нес ответственности за дискриминацию по признакам вероисповедания в обычном значении этого слова: не существовало каких-либо доказательств, что он заранее, в момент, когда планировал собеседование, знал, что рассматриваемая дата является иудейским праздником, и он, конечно же, не имел намерения создать заявителю трудности. Однако заявитель утверждала, что субъективные намерения не являются единственным подлежащим рассмотрению вопросом: если принятые процедуры ставят любого кандидата в невыгодное положение в связи с его вероисповеданием, свобода вероисповедания нарушена.

Суд постановил, что производящий назначение орган не связан обязательством избегать проведения собеседований в дни религиозных праздников, если он не был об этом проинформирован до момента назначения даты собеседования. По этой причине госпожа Прайс дело проиграла. Однако Суд далее констатировал, что если информирование назначающего органа произведено заранее, он должен принимать во внимание касающиеся религии обстоятельства и кандидатов и пытаться избегать проведения собеседований в такой день. Это означает, что даже если назначающий орган проинформирован заранее, для него нет полного запрета выбирать этот день, однако он

[73] Case 130/75, [1976] ECR 1589.

должен уделить разумное внимание желательности этого не делать и, если это практически разумно, избежать назначения собеседования на этот день[74].

ПРАВО БЫТЬ ЗАСЛУШАННЫМ

Этот принцип представляет интерес, так как его разработка стала первым примером, когда Суд ЕС принял за основу общего принципа права одну из концепций английского права. Делом, в результате решения по которому это произошло, было *Transocean Marine Paint Association v. Commission*[75] об антимонопольной политике Сообщества. Ст. 85 Договора о ЕС запрещает соглашения, ограничивающие конкуренцию. Однако в соответствии с Пунктом 3 этой Статьи Комиссия наделена полномочиями в отдельных случаях делать исключения из общего правила. Соглашение о создании Transocean Marine Paint Association *prima facie* противоречило Ст. 85. Для подтверждения исключения в Комиссию было направлено заявление Первоначально исключение было сделано на период десять лет при соблюдении ряда условий. Когда Ассоциация обратилась с просьбой о продлении срока действия исключения, Комиссия выдвинула новые условия, предоставив при этом возможность сделать необходимые заявления. Однако Комиссия соответствующим образом не проинформировала относительно одного из фактически выдвинутых условий. По разным причинам Ассоциация подала иск с целью аннулировать это решение, так как оно содержало упомянутое условие. В качестве оснований иска были использованы различные мотивы, однако не указывалось на нарушения принципа *audi alteram partem*. Что дело должно быть разрешено на основании этого принципа, предложил Генеральный адвокат Уорнер (Warner). Он выдвинул довод, что право быть заслушанным, является общим принципом права Сообщества, обязательным для Комиссии, даже при отсутствии специальной правовой нормы. Он пришел к этому выводу после анализа национальных правовых систем и указал на важную роль правосудия в соответствии с принципами естественного права в Англии. Он также показал, что это, хотя часто в более ограниченной форме, применимо и в большинстве других государств-членов.

Эта точка зрения поддержана Судом, который постановил, что существует общая норма права Сообщества, предусматривающая, что "лицу, интересы которого существенно затронуты в результате принятого органом власти решения, должна быть предоставлена возможность сделать его точку зрения известной"[76]. Суд констатировал, что эта норма предполагает, что Комиссия должна заранее проинформировать заинтересованные стороны относительно условий, закрепленных в решении, которое Комиссия планирует принять. Так как в рассматриваемом случае это не было соблюдено, оспариваемое условие было аннулировано.

---

[74] Аналогичное решение английских судов см. *Ostreicher v. Secretary of State* [1978] 1 WLR 810; [1978] 3 All ER 82 (CA); см. также *Ahmad v. ILEA* [1977] 3 WLR 396; [1978]. All ER 574 (CA).

[75] Case 17/74, [1974] ECR 1063.

[76] В para. 15 of the judgement. Интересно отметить, что при рассмотрении более позднего дела *Mollet* v. *Commission*, Case 75/77, [1978] ECR 897 Суд говорил о "мере, которая серьезно затронула интересы частного лица" (para. 21), что представляет собой более узкую формулировку, чем в решении по делу *Transocean*.

Позднее Суд разработал общую концепцию, которая называется "права на защиту" ("rights of the defence"),[77] весьма неудачный термин для понятия, которое английские юристы знают как принципы естественного права (principles of natural justice) и которые американские юристы называют надлежащая правовая процедура (due process of law)[78]. Кроме права на справедливое слушание (the right to a fair hearing),[79] она также включает такие права, как право на юридическое представительство, право на конфиденциальный обмен информацией между юристом и его клиентом (рассматривается ниже) и право не свидетельствовать против самого себя[80].

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПРИВИЛЕГИЯ

Впервые право на конфиденциальный обмен информации между юристом и его клиентом было признано в качестве общего принципа при рассмотрении дела *A.M. & S.* v. *Commission*[81]. Дело возникло в результате того, что однажды инспекторы Комиссии пришли в офис британской компании и потребовали предъявить деловые бумаги. Эта инспекция проводила часть общего расследования в связи с предполагаемыми нарушениями антимонопольного законодательства в цинковой промышленности. Оно проводилось в рамках меры Сообщества, Ст. 14 Регламента 17, которая не содержала упоминания о юридической привилегии. Однако компания отказала в предоставлении ряда документов, мотивируя отказ тем, что документы носили конфиденциальный характер. Комиссия приняла решение, обязывающее предъявить эти документы, после чего компания обратилась к средствам судебной защиты с целью аннулировать это решение.

---

[77] Это буквальный перевод французской фразы 'les droits de la defense'. Однако нет оснований полагать, что она ограничивает круг лиц ответчиком: она в равной степени может относиться и к истцу

[78] *Michelin* v. *Commission*, Case 322/81, [1983] ECR 3461 (para. 7 of the judgement); *Hoechst* v. *Commission*, Cases 46/87, 227/88, [1989] ECR 2859.

[79] Более поздние события см. Oslizlok v. Commission, Case 34/77, [1978] ECR 1099; Hoffmann-La Roche v. Commission, Case 85/76, [1979] ECR 461 и *Musique Diffusion Française* v. *Commission*, Cases 100—103/80. [1983] ECR 1825 (paras. 6—36 of the judgement); см. также Ehlermann and Oldekop, 'Due Process in Administrative Procedure' in FIDE, Reports of the 8th Congress, 1978, Vol. III, 11—1 at 11—13 to 11—17 и Korah, 'The Rights of the Defence in Administrative Proceedings under Community Law' [1980] CLP 73. В деле *Al-Jubail Fertilizer* v. *Council*, Case C-49/88, [1991] ECR I-3187, принцип был применен в отношении антидемпинговых процедур и в *Belgium* v. *Commission*, Case c-142/87, [1990] ECR 1-959 — в отношении помощи со стороны государства. В более позднем деле Суд ЕС постановил, что нарушение права быть заслушанным не может быть причиной аннулирования, если не установлено, что если нарушение принципа не имело места, результаты процедуры были бы другими (para. 48 of the judgement).

[80] *Orkem* v. *Commission*, Case 374/87, [1989] ECR 3283.

[81] Case 155/79, [1982] ECR 1575.

Суд постановил, что конфиденциальность обмена информацией в письменной форме между юристом и его клиентом, признаваемая в целом правовыми системами государств-членов, будет обеспечиваться в Сообществе при условии выполнения двух требований: обмен информацией должен служить целям обеспечения "прав на защиту"[82] клиента и юрист[83] должен вести частную практику, а не являться работником клиента. Это последнее условие было подвергнуто критике как несправедливое по отношению к компаниям, нанимающим юристов для собственных нужд.

Процедура, введенная Судом ЕС, подразумевает следующее: если клиент желает воспользоваться правом на привилегию, он, не раскрывая содержание документов, должен предоставить Комиссии достаточную информацию, подтверждающую, что описанные выше требования удовлетворены. Если Комиссия не признает ее достаточной, она может принять решение о предоставлении документов и при необходимости установить штраф за невыполнение требования. Обычно штраф устанавливается в виде фиксированной суммы за каждый день просрочки в предоставлении документов. После этого клиент может оспорить решение в Суде, который, если необходимо, после изучения документов выносит решение. Начало процессуальных действий с целью аннулирования решения не означает его приостановления, однако Суд, если посчитает необходимым, может издать промежуточный приказ о приостановлении его исполнения..

В рассматриваемом деле документами были юридические заключения, сделанные непосредственно перед и после присоединения Соединенного Королевства к Сообществу, и касались возможных коллизий с правом Сообщества — особенно в области конкуренции — и путей их снятия. Суд признал эти документы подпадающими под привилегию.

СУБСИДИАРНОСТЬ[84]

Существует один аспект, отличающий принцип субсидиарности от других общих принципов: он разработан не Судом, а государствами-членами, кото-

---

[82] См. para. 21 of the judgement. Эта фраза представляется лучшим, что мог придумать переводчик в качестве эквивалента французской '[le] droit de la défense du client', что показывает: несмотря на то, что именно английский вариант решения должен быть подлинным, так как языком дела был английский, фактически она не более чем перевод с французского.

[83] Суд принял определение "юриста", содержащееся в Directive 77/249, OJ 1977, L78/17, которое охватывает юристов, допущенных в других государствах-членах. Юристы из других государств под эту категорию не подпадают. Последние события см. Faull (1983) 8 ELRev. 411 и (1985) 10 ELRev. 119.

[84] См. документ Комиссии, озаглавленный 'The Principle of Subsidiarity', Com. Doc. SEC (92) 1990, 27 October 1992; 'Overall Approach to the Application by the Council of the Subsidiarity Principle and Article 3b of the Treaty on European Union', Annex I to Part A of the Conclusions of the Presidency, European Council in Edinburgh, 11—12 December 1992. См. далее, Emiliou, 'Subsidiarity: An Effective Barrier against "the Enterprises of Ambition"?' (1992) 17 ELRev. 383; Toth, 'The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty' (1992) 29 CMLRev. 1079.

рые ввели его в право Сообщества Маастрихтским договором[85]. Таким образом, его основа — Договоры, а не практика Суда, однако в связи с широким толкованием принципа и его близостью к другим общим принципам, в частности, к принципу пропорциональности, по-видимому, он будет трактоваться Судом таким же образом.

В преамбуле к Договору о Европейском Союзе (Маастрихтский договор) говорится, что в процессе создания все более тесного союза европейских народов решения будут приниматься "с максимально возможным вниманием к гражданину, в соответствии с принципом субсидиарности"[86]. В последнем параграфе Ст. В Маастрихтского договора также подчеркивается, что при достижении целей Союза будет соблюдаться принцип субсидиарности (как он определен в Ст. 3b Договора о ЕС).

Принцип субсидиарности закреплен и определен во втором параграфе Ст. 3b Договора о ЕС[87] (введенной в Договор Маастрихтским договором), которая предусматривает следующее:

> В областях, которые не входят в его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами, и поэтому в силу масштабов и результатов предполагаемого действия могут быть более успешно достигнуты Сообществом.

На бумаге это хорошее определение, однако необходимо отметить, что оно предполагает использование принципа субсидиарности только в областях, которые не входят в исключительную компетенцию Сообщества, и то, какие области должны считаться таковыми, далеко от определенности[88]. С точки зрения Комиссии какая-либо область входит в исключительную компетенцию Сообщества, если применительно к ней Договоры налагают на Сообщество обязательство действовать, так как считается, что в этом случае Сообщество несет полную ответственность за достижение цели[89]. В качестве удовлетворяющих этому критерию Комиссия определила следующие области: устранение препятствий свободному перемещению товаров, лиц, услуг и капитала; общая торговая политика; общие нормы конкуренции; общая органи-

---

[85] До этого он применялся в ограниченной области — охрана окружающей среды. См. Единый европейский акт (Ст. 130r(4) ЕС, введенная Единым европейским актом); см. также Ст. 5 ЕОУС. Его генеалогия прослеживается в преамбуле (последний абзац) и Ст. 12 проекта Договора, учреждающего Европейский Союз, принятого Европейским парламентом 14 февраля 1984 г. (OJ 1984, C77/33) и Докладе Комиссии о Европейском Союзе, 1975 г. (EC Bull., Supplement 5/75) to German constitutional law. В связи с последним см. Emiliou, 'Subsidiarity: An Effective Barrier against "the Enterprises of Ambition"?' (1992) 17 ELRev. 383, at 388—391. Представляется, что его истоки лежат в католической доктрине (Catholic doctrine).

[86] См. также Ст. А (второй параграф) Маастрихтского договора.

[87] Каких-либо аналогичных положений в Договорах о ЕОУС и Евратоме не существует.

[88] См. точку зрения о том, что Договор о ЕС изначально исключает какую-либо параллельную юрисдикцию в Toth, 'The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty' (1992) 29 CMLRev. 1079, at 1080—1086. Автор допускает возможность исключения в отношении договорно-правового процесса.

[89] См. 'The Principle of Subsidiarity', Com. Doc. Sec(92) 1990, 27 October 1992, 5.

зация сельскохозяйственных рынков; охрана рыбных ресурсов; основные элементы транспортной политики[90]. Диапазон этих областей весьма широк, однако Комиссия ясно дала понять, что по мере дальнейшего повышения степени интеграции он будет расширяться[91].

Более того, если посмотреть на решения Суда в отношении подразумеваемых договорно-правовых полномочий (implied treaty-making powers) Сообщества, представляется, что всякий раз, когда Договор ЕС предоставляет Сообществу внутренние полномочия для принятия обязательных решений и Сообщество реализует эти полномочия либо посредством принятия правовых норм, либо путем подписания международного договора в какой-либо области, с этого момента эта область считается входящей в исключительную компетенцию Сообщества в части международных договоров[92]. Другими словами, как только Сообщество "оккупировало область", государства-члены более не могут подписывать относящиеся к ней договоры. Неясно, применит ли Суд ЕС аналогичный принцип в отношении Ст. 3b, но если это случится, любая область будет считаться входящей в исключительную компетенцию Сообщества после того, как Сообщество ее "оккупирует", и следовательно, принцип субсидиарности будет применяться, только когда Сообщество впервые принимает правовые нормы в новой области.

Эффективность этих положений может оцениваться как с политической, так и с правовой точек зрения. С политической точки зрения они могут привести к тому, что Комиссия будет более сдержанной в отношении предлагаемых ей мер, а Совет — более предусмотрительным в отношении принимаемых им мер[93]. С правовой точки зрения представляет интерес рассмотрение вопроса, насколько Суд ЕС готов квалифицировать как ничтожные меры, нарушающие принцип субсидиарности[94]. Понятно, что политическая эффективность субсидиарности в значительной степени зависит от ее правовой эффективности: мера не будет принята Комиссией и Советом, если существует явная вероятность, что она будет объявлена незаконной Судом ЕС.

Чтобы оспаривать на основании Ст. 3b законность принятой Сообществом меры, заявитель должен определить цели этой меры и показать, что они с такой же эффективностью могут быть достигнуты государствами-членами. Оба эти условия предполагают трудности. Большинство принимаемых Сообществом мер преследует ряд целей: некоторые из которых —

---

[90] Там же., 7.

[91] Там же., 8.

[92] См. ниже стр. 176—180.

[93] The *Conclusions of the Presidency*, European Council in Edinburg (11—12 December 1992) предусматривает практику и процедуры, предназначенные для обеспечения, чтобы принцип субсидиарности принимался во внимание на каждой стадии законодательного процесса (см. p.10—12 of Annex I to Part A). Предусматривается межинституционное соглашение, которое должно обеспечить этому более широкое применение (ibid., 4).

[94] The *Conclusions of the Presidency* (выше) предусматривают, что Суд ЕС обеспечит соблюдение принципа институтами Сообщества постольку, поскольку рассматриваемые вопросы будут подпадать под Договор о ЕС: см. Annex I to Part A,4.

общие, а некоторые — специальные. Если какая-либо из целей более эффективно может быть достигнута действиями Сообщества, Суд ЕС, вероятно, сочтет это достаточным, чтобы признать меру законной (хотя может признать незаконными отдельные части мер, не отвечающие требованиям Ст. 3b).

На практике почти всегда возможно сформулировать цели меры различным образом. Защищая меру, Комиссия или Совет будут отстаивать формулировку, предполагающую действия Сообщества. Можно предположить, что преамбула и текст, предусматривающий меры, будут составлены таким образом, чтобы усилить этот эффект.

В такой ситуации все будет зависеть от Суда ЕС. Он принимает решение, входит ли мера в исключительную компетенцию Сообщества; он формулирует цели меры и он принимает решение, могут ли цели меры быть более успешно достигнуты Сообществом. Все эти вопросы затрагивают так много расплывчатых критериев, что Суд при желании почти всегда сможет найти основания для поддержания меры. В результате эффективность принципа субсидиарности в значительной степени зависят от точки зрения и политики Суда ЕС. Так как смысл субсидиарности — в защите интересов государств-членов от вторжения Брюсселя, сомнительно, что Суд выступит на их стороне.

Литература для дополнительной информации

Usher, "The Influence of National Concepts on Decisions of the European Court" (1976) 1 ELRev. 359.

Korah, "The Rights of the Defence in Administrative Proceedings under Community Law" [1980] CLP 73.

Akehurst, "The Application of General Principles of Law by the Court of Justice of the European Communities" [1981] BYIL 29.

McBride and Brown, "The United Kingdom, the European Community and the European Convention on Human Rights" (1981) 1 YEL 167.

Mendelson, "The European Court of Justice and Human Rights" (1981) 1 YEL 126.

Lamoureux, "The Retroactivity of Community Acts in the Case Law of the Court of Justice" (1983) 20 CMLRev. 269.

Dauses, "The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order" (1985) 10 ELRev. 398.

Weiler, "Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities" (1986) 61 *Washington Law Rev.* 1103.

Schermers, "The European Communities Bound by Fundamental Human Rights" (1990) 27 CMLRev. 249.

Lenaerts, "Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue" (1991) 16 ELRev. 367.

Emiliou, "Subsidiarity: An Effective Barrier against "the Enterprises of Ambition?" (1992) 17 ELRev. 383.

Coppel and O"Neill, "The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?" (1992) 29 ELRev. 669.

Toth, "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty" (1992) 29 CMLRev. 1079.

Bermann, "Taking Subsidiary Seriously: Federalism in the European Community and the United States" (1994) 94 *Columbia Law Rev.* 331.

6

ДОГОВОРЫ С ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ

В определенном смысле международные договоры — аномальный источник права Сообщества. Учредительные Договоры — это акты государств-членов; регламенты, решения и т.д., являются актами самого Сообщества; общие принципы права утверждены Судом ЕС; однако международные договоры берут начало за пределами правового порядка Сообщества и частично являются актами третьих стран. Однако они оказывают воздействие на право сообщества и применяются Судом ЕС, который признал их "интегральной частью права Сообщества"[1]. Таким образом, несмотря на свою природу, они могут считаться подлинным источником права Сообщества.

Международные договоры, составляющие часть права Сообщества, могут быть разделены на три категории. Первая включает договоры между Сообществом (действующим единолично) и государством или государствами, не входящими в Сообщество. Этот применяется, когда предмет договора полностью входит в компетенцию Сообщества заключать международные договоры. Вторая включает "смешанные" договоры, т. е. договоры между, с одной стороны, Сообществом и действующими совместно с ним государствами-членами, и с другой стороны, третьими странами. Такая схема применяется, когда предмет договора частично входит в компетенцию Сообщества и частично — в компетенцию государств-членов. К третьей категории относятся договоры между государствами-членами (действующими единолично) и третьими странами. Суд ЕС расценил договоры, входящие в эту категорию, как составную часть права Сообщества и признал их обязательность для Сообщества только в очень узком правовом поле.

---

[1] *Haegeman v. Belgium*, Case 181/73, [1974] ECR 449 (para. 5 of the judgement).

ПОЛНОМОЧИЯ ЕС ПО ЗАКЛЮЧЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

Прямые полномочия

Прямые полномочия по заключению международных договоров предоставлены по Договору о ЕС в двух случаях: торговые соглашения в соответствии со Ст. 113 и соглашения о создании ассоциации в соответствии со Ст. 238; существует нечто похожее на прямые полномочия в положениях, касающихся сотрудничества с международными организациями[2]. Ст. 228 определяет общие нормы, которые необходимо соблюдать при использовании полномочий по заключению международных договоров. Однако сама Ст. 238 таких полномочий не предоставляет.

Переговоры по торговым соглашениям ведутся Комиссией. Ст. 113(3) предусматривает, что для начала переговорного процесса Комиссия должна получить разрешение Совета; в процессе переговоров должны проводиться консультации с назначенным Советом специальным комитетом. Совет также обладает полномочиями издавать для Комиссии директивы. В случае успешного завершения переговоров договор заключается Советом, принимающим решения квалифицированным большинством.

Предоставляемые Ст. 113 полномочия не ограничиваются тарифными и торговыми соглашениями, они также охватывают все аспекты общей экономической политики Сообщества, включая стимулирование экспорта, кредит, финансы, и также вопросы, связанные с многосторонними договорами по поставкам товаров. Они также охватывают помощь странам третьего мира[3]. Эти полномочия носят исключительный характер: государства-члены не могут заключать такие соглашения.

Еще одна важная область, где Сообщество наделено прямыми полномочиями по заключению международных договоров, — соглашения по созданию ассоциации. Эти договоры могут предварять вступление в Сообщество новых членов, либо служить заменой членства в Сообществе. Они подпадают под Ст. 238 Договора о ЕС (введенную Маастрихтским договором), которая предусматривает возможность заключения соглашений об ассоциации с третьими странами или международными организациями. Совет заключает

---

[2] Статьи. 229—231. Кроме того, также существуют менее важные полномочия относительно заключения договоров с третьими странами в целях признания проездных документов, выдаваемых ЕС сотрудникам институтов Сообщества: см. Art. 7(1) of the Protocol on the Rrivileges and Immunities of the European Communities. (Это протокол к Договору о слиянии: см. Ст. 28 последнего.)

[3] *Commission* v. *Council*, Case 45/86, [1987] ECR 1493.

эти соглашения на основе принципа единогласия и после получения согласия Европейского парламента[4].

Положения, касающиеся отношений с международными организациями (Ст. 229—231), близки к предоставлению прямых полномочий по заключению международных договоров. Они предусматривают, что Комиссия в целом должна поддерживать надлежащие отношения с международными организациями, а Сообщество должно "установить сотрудничество в подходящих формах" с Советом Европы и "тесное сотрудничество с Организацией европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС). Что касается ОЕЭС, то Ст. 231 предусматривает, что методы сотрудничества будут определены "с общего согласия".

Общие положения, касающиеся процедуры заключения всех международных Договоров, закреплены в Ст. 228 ЕС (введенной Маастрихтским договором). Комиссия ведет переговоры после получения разрешения Совета и в рамках директив, которые Совет может принять с этой целью, при этом она консультируется с назначенным Советом специальным комитетом[5].

Если результаты переговоров успешны, договор заключается Советом, при этом Совет принимает решения квалифицированным большинством, за исключением случаев, когда соглашение относится к областям, где необходимо единогласие: принятие внутренних правовых норм или соглашения о создании ассоциации. За исключением соглашений в соответствии со Ст. 113(3) (торговая политика) перед заключением договора должны быть проведены консультации с Европейским парламентом[6]. Совет может определить лимит времени, в течение которого должно быть представлено заключение, если в течение этого времени заключение не представлено, Совет может заключить договор, не принимая его во внимание. Исключения составляют договоры о создании ассоциации (Ст. 238ЕС), другие договоры, закрепляющие специфический институционный порядок, договоры, имеющие важные бюджетные последствия, и договоры, предусматривающие поправки к акту, принятому в соответствии с совместной законодательной процедурой (Ст. 189 b). В этих случаях должно быть получено согласие Парламента.

Хотя при анализе Ст. 228 создается впечатление, что Парламент участвует в процедуре заключения договоров с момента, когда переговоры уже закончены, реально общепринято информирование Парламента в ходе их проведе-

---

[4] *Demirel*, Case 12/86, [1987] ECR 3719, дело касается иммиграции из третьей страны, ассоциированной с Сообществом. Результаты рассмотрения дела показывают, что в контексте соглашения об учреждении ассоциации полномочия Сообщества по заключению международных договоров могут быть более широкими, чем его внутренняя нормотворческая компетенция. В такой ситуации Сообщество может предоставить возможность государствам-членам принять меры для реализации договора.

[5] Во исполнение полномочий возложенным на него данным параграфом Совет принимает решения квалифицированным большинством, за исключением случаев, когда Совет может после удачных переговоров заключить договор только на основе принципа единогласия.

[6] Права Парламента не более чем консультативные даже в случаях реализации совместной нормотворческой процедуры или процедуры сотрудничества в части принятия внутреннего законодательства (Ст. 189b и 189c)

ния. Обычно соответствующий комитет информируется о том, что Совет предлагает начать переговоры, и Парламент может обсудить этот вопрос на своем заседании. В ходе переговоров Комиссия проводит с комитетом конфиденциальные брифинги. Таким образом Парламент может оказывать влияние на ход переговоров. Это влияние будет особенно сильным, если заключение соглашения невозможно без согласия Парламента, так как он, если его рекомендации не учтены, может наложить на заключение договора вето.

Подразумеваемые полномочия

Международные отношения — это область, которая традиционно считалась сердцевиной государственного суверенитета, и поэтому неудивительно, что государства-члены всегда относились к полномочиям Сообщества по заключению международных договоров с долей подозрения. Почти с самого начала государства-члены и орган, представляющий их коллективное мнение, пытались ограничить полномочия Сообщества.

Долгое время существовали две противоборствующие теории, касающиеся полномочий Сообщества по заключению международных договоров. С одной стороны утверждалось, что полномочия Сообщества по заключению международных договоров — его внешние компетенции — должны отражать его внутреннюю юрисдикцию. В соответствии с этой концепцией, иногда называемой доктриной "параллельности", для Сообщества, как представляется, нелогично иметь полномочия по принятию внутренних правовых норм по некоторым вопросам и не обладать полномочиями заключать международные соглашений по тем же вопросам. Следовательно, в соответствии с версией сторонников этой концепции компетенция Сообщества заключать международные договоры не ограничиваются только компетенцией, прямо указанной в Договоре, но должны охватывать любые вопросы, входящие в его внутреннюю юрисдикцию. Это утверждение может быть основано на теории подразумеваемых полномочий[7].

На первом этапе государства-члены эту концепцию отвергли: они поддержали точку зрения, что ЕС обладает только теми внешними полномочиями, которые прямо предоставлены Сообществу по Договору. В пользу этой точки зрения говорит сравнение Договора о ЕС и Договора о Евратоме: Ст. 228 ЕС, общее положение, касающееся всех полномочий ЕС по заключению международных договоров, начинается следующими словами: "В тех случаях, когда *положения настоящего Договора предусматривают* заключение соглашений..."[8], что подразумевают, что Сообщество может заключать международные договоры только при наличии положения, которое прямо предусматривает такую возможность. С другой стороны, Ст. 101 Евратома предусматривает: "Сообщество может в пределах своей компетенции принимать на себя обязательства путем заключения соглашений или контрактов с третьей

---

[7] Рассматривается выше на стр. 115—116.

[8] Курсив автора.

страной...” Это подразумевает, что если Сообщество имеет внутреннюю компетенцию в отношении какого-либо вопроса, оно также имеет полномочия заключать по этому вопросу международные соглашения. Контраст между двумя этими положениями еще более значителен в связи с тем, что оба Договора готовились в одно и то же время и по многим вопросам содержат идентичные положения. Таким образом, нельзя не предположить, что авторы Договоров желали, чтобы ЕС обладало значительно более ограниченными полномочиями в отношении заключения международных договоров, чем Евратом.

Государства-члены также поддерживали узкое толкование положений, прямо предоставляющих полномочия по заключению международных договоров. В частности, как представляется, они приняли точку зрения, что положения, касающиеся договоров о создании ассоциации, особенно Ст. 238, сами по себе не предоставляют особых полномочий по заключению международных договоров: они просто устанавливают алгоритм, в соответствии с которым должны использоваться полномочия по заключению международных договоров в данном контексте[9].

В результате этого они заняли позицию, согласно которой соглашения о создании ассоциации, заключенные Сообществом единолично, могут касаться только вопросов тарифов и торговли (Ст. 113). Если необходимо закрепить другие положения, что происходит довольно часто, например для оказания помощи развивающимся странам[10], с точки зрения Совета, необходимо сделать ссылку на “смешанный договор”, т. е. на договор, заключенный совместно государствами-членами и Сообществом. Совместная процедура, предусмотренная Ст. 102 Договора о Евратоме[11], не отражена в Договоре о ЕС, который, как представляется, закрепил другое решение проблемы: поправку к Договору о ЕС, предоставляющую возможность заключить договор самому Сообществу. Как Ст. 238, так и Ст. 228 в первоначальной редакции предусматривали возможность внесения поправок в Договор, таким образом, ни одна из этих статей прямо не исключала смешанную процедуру[12].

Так как соглашения о создании ассоциации почти всегда представляли собой нечто большее, чем просто торговые соглашения, смешанная процедура использовалась часто, и многие наиболее важные соглашения, в том числе Ломейские конвенции, заключены с ее использованием. Такие соглашения сначала ратифицируются государствами-членами с соблюдением их конституционных требований, а затем утверждаются Советом от имени Сообщества.

---

[9] См.: Leopold, ‘External Relations Power of EEC in Theory and in Practice” (1977) 26 ICLQ 54, at 62; Costonis, ‘The Treaty-Making Power of the European Economic Community” (1968) 5 CMLRev. 421, at 444. Нет сомнений, что эта точка зрения была неверной: см. Costonis, 444 — 449.

[10] Первоначально считалось, что вопросы помощи развивающимся странам не подпадают под Ст. 113, однако Суд принял решение об обратном: *Commission* v. *Council*, Case 45/86, [1987] ECR 1493.

[11] См. ниже стр.

[12] Использование смешанной процедуры по Договору ЕС было установлено Судом ЕС в результате решения по делу *Natural Rubber Agreement*, Opinion 1/78, [1979] ECR 2871.

Это различие в мнениях между Советом и Комиссией вызвало несколько конфликтов. Например, в 1968 г. возник спор, кто должен вести переговоры в связи с дополнительным протоколом к соглашению о создании ассоциации с Турцией[13]. Комиссия предложила компромисс: Комиссия выступит в качестве представителя Сообщества в вопросах, входящих в сферу общей компетенции Сообщества, а государство-член, имеющее председательство в Совете, будет представлять интересы, входящие в компетенцию государств-членов. Это предложение было отклонено Советом, который считал, что имеющее председательство в Совете государство должно представлять Сообщество по всем вопросам, а роль Комиссии должна сводиться к объяснениям и дополнениям к позиции Сообщества. Комиссия абсолютно с этим не согласилась, однако каких-либо действий не предприняла.

Аналогичный спор вскоре возник в связи со Второй Яундской конвенцией. В этом случае Совет также придерживался точки зрения, что государства-члены должны играть в переговорах основную роль. Страсти накалялись и в определенный момент Председатель Комиссии пригрозил использовать против Совета средства судебной защиты. Однако Комиссия приняла компромиссный вариант, который оценивался наблюдателями как ее поражение[14].

Описанные выше события служат фоном для первого судебного рассмотрения спора между Советом и Комиссией — дело *ERTA*[15] в связи с затронутыми здесь вопросами. История спора уходит корнями к 1962 году, когда пять из шести членов Сообщества вместе с некоторыми другими Европейскими государствами подписали соглашение с целью гармонизировать некоторые нормы социального характера в области автодорожных перевозок. Это соглашение, обычно называемое первое Европейское соглашение об автодорожном транспорте (first ERTA) (first European Road Transport Agreement), так и не вступило в силу, так как не было ратифицировано многими договаривающимися сторонами. В 1967 г. начались переговоры с целью подготовки второго (second) ERTA, они также велись государствами-членами. Однако в 1969 г. Совет утвердил регламент, во многом регулирующий те же вопросы в пределах внутренней компетенции Сообщества. Несмотря на это, государства-члены по-прежнему желали урегулировать вопрос на более широкой основе и приняли решение продолжить переговоры о заключении второго ERTA.

20 марта 1970 г. состоялось заседание Совета, на котором было принято решение, что в переговорах по ERTA будут участвовать шесть государств-членов, которые затем станут его участниками. Было согласовано, что государства-члены будут координировать свои позиции, а государство-член, имеющее председательство в Совете, будет действовать в качестве их представителя. Комиссия возразила: она считала, что имеет право оказывать влияние при подготовке соглашения исходя из того, что по предмету переговоров уже

---

[13] См. Bot, 'Negotiating Community Agreements: Procedure and Practice" (1970) 7 CMLRev. 286, at 296—301.

[14] См. Bot, 301—306.

[15] *Commission* v. *Council* (*ERTA* case), Case 22/70, [1971] ECR 263.

существует внутреннее регулирование в Сообществе в форме регламента 1969 г. В мае 1970 г. Комиссия возбудила в Суде ЕС дело с целью аннулировать решение Совета, предусматривающее, что ведение переговоров полностью относится к компетенции государств-членов. 1 июля 1970 г. в рамках ERTA было достигнуто соглашение, и документ объявлен открытым для подписания; до того как Суд принял решение, некоторые государства-члены уже подписали соглашение.

Юрисдикционные аспекты этого дела уже рассматривались: необходимо вспомнить, что заявление Комиссии признано допустимым, так как решение Совета представляло собой акт *sui generis*[16]. По существу вопрос состоял в том, кто обладает полномочиями заключить это соглашение: государства-члены или Сообщество. Это в свою очередь подразумевало ответ на вопрос, обладает ли Сообщество полномочиями заключать международные договоры по вопросам в сферах, прямо указанных Договором о ЕС.

В решении Суд в первую очередь выявил подразумеваемое различие между наличием *правоспособности* заключать договор и *правомочиями* заключить договор. Представляется, что правоспособность связана с правовыми полномочиями Сообщества по заключению договоров; правомочия — с легитимностью использования этих полномочий. Для рассматриваемых целей важен вопрос правомочий. С этой точки зрения Суд отметил необходимость рассмотреть как "всю модель Договора", так и его материальные положения. Затем в параграфах с 16 по 19 решения он указал следующее:

> Такие правомочия возникают не только в случае их прямого предоставления Договором, как это имеет место в Ст. 113 и 114 для тарифных и торговых соглашений и в Ст. 238 для соглашений о создании ассоциации, они также могут вытекать из других положений Договора и из мер, принятых во исполнение этих положений институтами Сообщества.
>
> В частности, всякий раз, когда Сообщество с целью реализации предусмотренной Договором общей политики принимает положения, определяющие общие нормы, какими бы они ни были, государства-члены более не имеют права, действуя индивидуально и даже коллективно, принимать обязательства в отношении третьих стран, которые затрагивают эти нормы.
>
> Поскольку и когда эти общие нормы вступают в силу, только Сообщество может принимать на себя и выполнять контрактные обязательства в отношении третьих стран, затрагивающие всю сферу применения правовой системы Сообщества.
>
> В отношении применения положений Договора система внутренних мер Сообщества, следовательно, не может быть отделена от системы внешних отношений.

Это, конечно, прямо подтверждает концепцию "параллелизма", что, однако, облачено в специфическую форму: ключевой элемент — основания передачи полномочий по заключению международных договоров от государств-членов Сообществу, — принятие Сообществом положений, закрепляющих общие нормы. В деле *ERTA* Суд не утверждал, что достаточно простого *существова-*

---

[16] См. выше, стр. 114—115.

ния внутренних законодательных полномочий — важно *использование* этих полномочий[17].

Сформулировав этот новый принцип, Суд применил его к фактам дела. Он отметил, что принятие общей политики в области транспорта, — одна из целей, указанных в Части первой Договора и что общие нормы, обеспечивающие эту цель, сформулированы в регламенте 1969 г. Из этого следовало, что Сообщество приобрело полномочия заключать международные договоры в подпадающей под регламент области, когда он 1 октября 1969 г. вступил в силу. Это автоматически привело к потере государствами-членами полномочий по этим вопросам.

Можно предположить, что в результате будет сделан вывод, что Комиссия должна участвовать в переговорах о соглашении, представляя интересы Сообщества. Однако не следует забывать, что переговоры по второму ERTA были основаны на первом ERTA: идея состояла в том, чтобы произвести модификации, необходимые для его подписания. Таким образом переговоры, возобновленные в 1967 г., были продолжением приведенных к первому ERTA в 1962 г. Соответственно существенная часть переговоров проходила до передачи полномочий по заключению международных договоров в 1969 г. В сложившейся ситуации была бы несправедливой в отношении третьих стран замена на этой стадии стороны переговоров. Суд указал, что в этой ситуации Совет и Комиссия должны согласовать между собой соответствующие методы сотрудничества в целях определения наиболее эффективного пути для обеспечения интересов Сообщества. Представляется понятным, что такое соглашение не было достигнуто. Суд, следовательно, пришел к выводу, что в результате того, что Совет принял решение о продолжении переговоров государствами-членами, нарушения Договора со стороны Совета не было. Таким образом, с технической точки зрения Комиссия дело проиграла, однако реально она одержала большую победу.

Решение Суда по делу *ERTA* может быть до конца понято, только если проанализировать его с политической точки зрения. В намерения Суда входило расширить полномочия Комиссии и ликвидировать тенденцию к уменьшению ее влияния на международные переговоры. Суд, однако, не хотел, приняв решение о пересмотре с участием Комиссии, ставить под угрозу соглашение, достигнутое по второму ERTA: это вызвало бы замешательство у других участников соглашения и повредило бы международной репутации Сообщества. Более того Восточный блок противился признанию Сообщества в качестве стороны соглашения. Таким образом, Суд должен был умудриться принять в принципе точку зрения Комиссии, не используя в деле. Как уже отмечалось, это было сделано признанием, что передача полномочий заключать международные договоры произошла в 1969 г., когда вступила в силу внутренняя мера.

---

[17] См. также paras. 66, 82, and, above all, 84 of the judgement. In para. 84 Суд прямо указал, что полномочия были переданы Сообществу по регламенту 1969 г.

Впрочем, тот же результат мог быть обеспечен принятием решения, что принятие регламента означало не *передачу* полномочий Сообществу, а изъятие полномочий у государств-членов. Такое решение можно объяснить признанием доктрины параллелизма при ее строгом толковании, утверждая, что существование внутренних полномочий автоматически предполагает внешние полномочия, однако эти полномочия не являются эксклюзивными до момента их использования либо во внутренней, либо во внешней сфере. До этого момента государства-члены имеют параллельные полномочия. Результат дела *ERTA* был бы таким же, однако позиция Комиссии была бы еще более прочной. Суд не принял такого решения по делу *ERTA*, однако, как мы убедимся, такая позиция была подтверждена в более поздних делах.

Следующим шагом явилось дело *North-East Atlantic Fisheries Convention*[18] — Конвенция по рыболовству в северо-восточной Атлантике, которая была международным соглашением, участниками которого являлись семь из девяти государств-членов и несколько третьих стран. Конвенция преследовала цель охраны рыбных ресурсов в северо-восточной части Атлантического океана. В соответствии с Конвенцией создавалась Комиссия по рыбным ресурсам (Fisheries Commission), наделявшаяся полномочиями представлять рекомендации о мерах для охраны, принятые большинством в две трети участников. Рекомендации были обязательными для всех участников Конвенции, если не отклонялись ими до истечения предусмотренного срока. Такие рекомендации были сделаны в отношении некоторых видов рыб и стали обязательными в соответствии с условиями Конвенции. Нидерланды, которые были участником Конвенции, для выполнения рекомендации приняли национальные меры, предусматривающие уголовную ответственность. Дело возникло после привлечения к ответственности голландских рыбаков за нарушение принятых норм. В качестве аргумента они использовали утверждение, что государства-члены не имели полномочий заключать конвенцию и, следовательно, законодательство Нидерландов противоречит праву Сообщества. Возник вопрос, входят ли вопросы Конвенции в исключительную компетенцию Сообщества.

Ситуация с рыболовством выглядела следующим образом: Сообщество имело внутренние полномочия, однако в то время они еще не были использованы в целях охраны. Однако охрана рыбных ресурсов в международных водах — весьма специфический случай, так как обычно эффективны только меры международного характера: не имеет смысла квотировать промысел рыбаков из Сообщества, если в отношении рыбаков из третьих стран не действуют ограничения. Следовательно, неудивительно, что Суд признал, что Сообщество обладает в этой области полномочиями заключать договоры. Далее Суд констатировал, что до использования Сообществом своих полномочий — надо думать либо внутри либо вовне — государства-члены имеют параллель-

---

[18] *Kramer*, Cases 3, 4, 6/76, [1976] ECR 1279. Этому делу предшествовало дело *Local Cost Standard*, Opinion 1/75, [1975] ECR 1355, которое, однако, не обеспечило существенного развития права с рассматриваемой точки зрения.

ные полномочия. Следовательно, меры, принятые Нидерландами, не противоречат праву Сообщества.

Представляется, что в деле Конвенции о рыболовстве северо-восточной Атлантике Суд принял точку зрения, что само наличие внутренних полномочий автоматически создает параллельные внешние полномочия; однако это применимо только в исключительных ситуациях. Однако в решении по делу *Inland Wareway Vessels*[19] Суд не подверг сомнению, что принял новую концепцию. Указав, что предоставление внутренних полномочий для достижения специальной цели предполагает наличие правомочий заключать международные соглашения, когда это необходимо для достижения этой цели, Суд сделал вывод: "Это особенно справедливо во всех случаях, когда внутренние полномочия уже использовались... это, однако, не ограничено такой возможностью"[20].

Дело *Inland Waterway Vessels* представляет интерес не только потому, что знаменует окончательную победу параллелизма, но и потому, что высвечивает еще два вопроса. Дело касалось международного соглашения, регулирующего судоходство по системе водных путей Рейн—Мозель. Сообщество имело в отношении этого вопроса внутренние полномочия и могло урегулировать вопрос, приняв регламент. Однако, так как основным пользователем в системе была Швейцария и она должна быть включена в схему урегулирования, необходимо было предпринять действия на международном уровне.

В качестве решения было выбрано смешанное соглашение, сторонами которого были Сообщество, Швейцария и шесть государств-членов. В число шести государств-членов входили три государства Бенелюкса, Германия, Франция и Соединенное Королевство. Причиной того, что эти государства-члены участвовали в качестве отдельных сторон соглашения, было то, что статус этой системы водных путей уже был урегулирован двумя международными конвенциями: Конвенцией Манхейма (Mannheim Convention) 1868 г. и Люксембурской Конвенцией (Luxembourg Convention) 1956 г. и возникал потенциальный конфликт между некоторыми положениями нового соглашения и этими двумя конвенциями.

Все шесть участвующих в новом соглашении государств-членов были участниками одной из двух предшествующих конвенций и приняли участие в подготовке нового соглашения с целью внести в эти конвенции необходимые поправки.

Принимая во внимание предшествующие решения Суда, можно было предположить, что проблемы, затрагивающее государства-члены, в этом соглашении не возникнет. Из этих решений следовало, что подразумеваемые полномочия Сообщества не носят эксклюзивный характер до момента их использования. В деле *Inland Waterway Vessels* Суд фактически признал участие государств-членов в соглашении законным; однако, как представляется, это произошло только потому, что их участие было необходимым для внесения

---

[19] Opinion 1/76 on the Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels, [1977] ECR 741, OJ 1977, C107/4.

[20] Paras. 3 and 4 of the Court"s reasoning.

поправок в предшествующие конвенции. После ссылки на необходимость внесения в конвенции поправок Суд констатировал: "Участие этих государств в соглашении должно рассматриваться как имеющее место исключительно с этой целью а не как необходимое для достижения других целей системы"[21]. Именно поэтому участие государств-членов, как констатировал далее Суд, "не может рассматриваться как посягательство на внешние полномочия Сообщества"[22]. Все описанное выше свидетельствует, что Суд мог признать участие государств-членов незаконным, если бы не существовало особых обстоятельств.

Основной вопрос в деле носил более фундаментальный характер, чем рассмотренные. Соглашение предусматривало создание организации под названием "Фонд консервации судов, осуществляющих перевозки по внутренним водным путям" ("Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels"), по модели самого Сообщества. В соответствии с уставом Фонда это был международный институт, имеющий статус юридического лица. Его органами являлись Наблюдательный совет (аналог Совета), Управляющий Совет (аналог Комиссии) и суд, Трибунал Фонда. Наблюдательный совет должен был состоять из представителей, по одному от каждого государства-члена, за исключением Ирландии (которая не хотела быть представленной) и одного от Швейцарии; в качестве председателя (он не имел права голоса) должен был действовать представитель Комиссии. Решения должны были приниматься простым большинством, однако было предусмотрено, что большинство должно включать голоса по крайней мере трех из государств, имеющих наибольшую долю в фонде (Бельгия, Германия, Франция, Нидерланды и Швейцария). Управляющий совет должен был состоять из лиц, назначаемых упомянутыми выше пятью государствами совместно с Люксембургом; однако было предусмотрено неэквивалентное представительство: Германию и Нидерланды должны были представлять по четыре члена Совета, Люксембург — один, другие государства — по два. Решения должны были приниматься большинством в две трети.

Были предусмотрены очень узкие полномочия Фонда принимать меры прямого действия для всех государств-членов Сообщества и Швейцарии.

Трибунал Фонда должен был состоять из семи судей (по одному от каждого государства-члена и одного от Швейцарии). В соответствии с намерениями шесть судей, представляющих Сообщество, должны были назначаться Судом ЕС из состава его судей. Компетенция Трибунала должна была быть похожа на компетенции Суда ЕС. Также предполагалось, что Трибунал будет наделен полномочиями по рассмотрению дел в преюдициальном порядке по запросам национальных судов Сообщества или Швейцарии.

Из описанного выше следует, что Фонд планировался как наднациональная организация, каковой является само Сообщество. Могло ли сообщество присоединиться к еще одному Сообществу? В своем заключении Суд ЕС отметил, что для Сообщества возможно создать международный институт та-

---

[21] At para. 7.
[22] Там же.

кого типа, однако по мнению Суда структура Фонда неприемлема. В частности, по мнению Суда государствам-членам отводилась слишком большая роль, Суд считал, что гораздо большие полномочия должны быть предоставлены институтам Сообщества. Он полагал, что ситуация, когда некоторые государства-члены наделялись полномочиями, а другие — нет, необоснованна. Суд также возражал против того, чтобы судьи, представляющие в Трибунале Сообщество, назначались из состава Суда ЕС. Причиной последнего возражения по мнению Суда было то, что так как учреждающее Фонд соглашение — часть права Сообщества, возможны ситуации, когда потребуется его толкование Судом ЕС: Если некоторые из судей Суда ЕС уже вынесут решения, выполняя свои обязанности судей Трибунала, они не смогут эффективно участвовать в заседаниях Суда ЕС, что может привести к отсутствию кворума.

Интересно в отношении этого заключения то, что ни одна из характеристик, против которых возражал Суд ЕС, не была основным элементом наднациональной организации. Из этого следует, что если выбрана подходящая структура, Сообщество может стать членом такой организации[23].

Процессуальные действия

Специальная юридическая процедура предусмотрена Ст. 228(6) ЕС (введенной Маастрихтским договором), которая указывает:

> Совет, Комиссия или государства-члены могут получить заключение Суда о том, является ли намечаемое соглашение совместимым с положениями настоящего Договора. В случаях, когда Суд дает отрицательное заключение, соглашение может вступить в силу только в соответствии со Ст N Договора о Европейском союзе[24].

Это положение применяется в отношении всех соглашений, стороной которых предположительно должно стать Сообщество. Фактически оно предоставляет полномочия по судебному контролю, однако они осуществляются до заключения соглашения и в форме заключения[25]. Это заключение, несмотря на такое наименование, имеет юридические последствия: если оно негативно, соглашение не может вступить в силу до изменения Договора ЕС, что позволит Сообществу заключить соглашение[26]. Так как предусмотренная Ст. N Маастрихтского договора процедура труднореализуема[27], поправки должны быть ратифицированы каждым государством-членом в соответствии с их конституционными процедурами — отрицательное заключение обычно не допускает заключения соглашения. Однако, если возражения Суда незначительны,

---

[23] Дальнейший анализ дела см. Hartley (1977) 2 ELRev. 275.

[24] Ст. N Договора о Европейском союзе предусматривает процедуру для изменения Договоров об учреждении Сообществ.

[25] По этой причине то, что возникает в результате реализации этого положения, называется, например, не 'Дело 1/76" ('Case 1/76"), а "Заключение 1/76" ('Opinion 1/76").

[26] Эта процедура аналогична предусмотренной в Конституции Франции.

[27] Анализ процедуры см. на стр. 103—104.

в случае согласия сторон возможен пересмотр соглашения в соответствии с заключением Суда.

Вне всякого сомнения цель этой процедуры, как предусматривали авторы договора, — не допустить заключения Сообществом договоров, не совместимых с учредительным Договором. Суд, однако, предоставил Комиссии возможность использовать ее с другой целью: предотвратить попытки государств-членов расширить свои полномочия в ущерб полномочиям Сообщества. Хороший пример этого — дело *Natural Rubber Agreement*[28]. Проект Международного соглашения по натуральному каучуку (The International Agreement on Natural Rubber) — был подготовлен в рамках ЮНКТАД (Конференция ООН по торговле и развитию). На начальной стадии от имени Сообщества переговоры велись совместно Комиссией и национальными правительствами; при этом последние предполагали, что сторонами соглашения будут как Сообщество, так и государства-члены. Однако Комиссия придерживались другого мнения. Она полагала, что предмет переговоров относится к исключительной компетенции Сообщества и что на него распространяются прямо выраженные полномочия заключать международные договоры, предоставляемые Ст. 113; и таким образом, государства-члены не должны принимать участия в переговорах.

В некотором роде сложилась ситуация, аналогичная возникшей при рассмотрении дела *ERTA*,[29] однако в этом случае Комиссия обратилась к другим юридическим основаниям: она направила заявление в соответствии со Ст. 228 и запросила у Суда заключение, совместимо ли с Договором, если планируемое соглашение будет заключено в смешанной форме. Так как то, что Сообщество будет стороной соглашения, не подвергалось сомнению, следовало решить вопрос об участии государств-членов. Государства-члены протестовали против применения с этой целью процедуры, однако Суд посчитал заявление допустимым и представил заключение, которое не полностью обеспечивало интересы Комиссии. Он постановил, что государства-члены могут быть сторонами только и исключительно, если вероятно было согласовано, что программа финансируется из национальных фондов. До решения этого вопроса государства-члены могли участвовать в переговорах.

Дело *ILO Convention* 170[30] — еще более удивительный пример. В нем исследовалась конвенция по безопасности при использовании в работе химических веществ, подготовленная под патронажем Международной организации труда (МОТ). Комиссия заявила, что этот вопрос подпадает под исключительную юрисдикцию Сообщества, однако несколько государств-членов опротестовало эту посылку.

---

[28] Opinion 1/78 of 4 October 1979, [1979] ECR 2871.

[29] Процессуальные аспекты этого дела рассматривались выше на стр 114—115. По делу ERTA Комиссия не могла использовать Ст. 228, так как она применима, только когда стороной Договора является Сообщество.

[30] Opinion 2/91, 19 March 1993.

Комиссия обратилась в Суд, используя процедуру, предусмотренную Ст. 228. Поразительным фактом в деле было то, что так как Сообщество не являлось членом МОТ[31], к его интересам подписание конвенции не относилось: это могли сделать только государства-члены. Так как Ст. 228 применима, только когда стороной соглашения является Сообщество, правительства Германии и Нидерландов опротестовали юрисдикцию Суда.

Суд решил проблему, проигнорировав ее. Он констатировал, что его заключение касается только вопроса, имеет ли Сообщество в соответствии с правом Сообщества исключительную юрисдикцию, а не вопроса, позволяют ли правила МОТ Сообществу заключить соглашение[32]. Это было верной точкой зрения, однако не точкой зрения правительств Германии и Нидерландов: они высказывались в пользу того, что процедура Ст. 228 может быть использована, только если стороной соглашения выступают Сообщество, что, как предполагается, было невозможно. Несмотря на это, Суд признал юрисдикционные требования Ст. 228 выполненными[33].

Некоторые черты процедуры, предусмотренной Ст. 228, несколько необычны[34]. Совет, Комиссия и государства-члены могут представлять свои замечания в письменной форме, однако публичные слушания не предусмотрены. Все генеральные адвокаты представляют свои заключения в ходе закрытого заседания, они не публикуются. После этого Суд выносит решение в соответствии с обычной процедурой, эти решения публикуются.

Выводы

Вероятно, авторы Договора о ЕС намеревались предоставить ЕС относительно узкие полномочия по заключению международных договоров (в отличие от Евратома, которому предполагалось предоставить широкие полномочия). Первоначально государства-члены исходили из ограничительного толкования этих полномочий и даже пытались лишить Сообщество некоторых из них, даже тех, которыми оно было, несомненно, наделено. Однако в 70-х годах Комиссия начала контрнаступление, применяя средства судебной защиты и будучи уверенной, что найдет поддержку Суда ЕС. В результате в настоящий момент ЕС обладает подразумеваемыми полномочиями, по объему эквивалентными прямо предоставленным по Договору о Евратоме. Концепция параллелизма одержала победу и полномочия государств-членов ограничены.

Серия судебных дел, в результате решений по которым это было достигнуто, представляет интерес в качестве примера нормотворческой политики Суда. Она наилучшим образом может быть охарактеризована как движение "шаг за шагом" ("step-by-step" approach): первый шаг, предпринятый при

---

[31] Оно имело только статус наблюдателя.

[32] Это предполагает, что в случае необходимости внешние полномочия Сообщества могут быть реализованы государствами-членами, действующими совместно в интересах Сообщества.

[33] В заключение Суд указал, что предмет конвенции не относится к исключительной компетенции Сообщества.

[34] См. Правила процедуры, Ст. 107 и 108, OJ 1991, L176/7.

рассмотрении дела *ERTA*, в то время был воспринят как очень дерзкий — 27 апреля 1971 г. в Le Monde была опубликована статья, ставящая вопрос, не превысил ли Суд свои полномочия, однако, несмотря на это, Суд продолжил свои действия, сделав второй шаг — несколько неуверенно — прирассмотрении дела *Noth-East Atlantic Fisheries Convention* и уверенно при рассмотрении дела *Inland Waterway Vessels*: то, что представлялось дерзким в 1971 г., было списано как несоответствующее в 1977 г.

Хотя Суд еще не выносил решение по этому вопросу[35], почти нет сомнений, что концепция параллелизма применима не только в отношении внутренних полномочий, предоставленных для достижения специфических целей, но также и в отношении общих полномочий, указанных в Ст. 235[36]. Фактически Сообщество уже заключило ряд договоров в соответствии со Ст. 235[37]. В результате в настоящий момент Сообщество обладает широкими полномочиями по заключению международных договоров, фактически охватывающими всю сферу Договора о ЕС.

ПОЛНОМОЧИЯ ЕОУС ПО ЗАКЛЮЧЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

Даже в сравнении с весьма неопределенными положениями Договора о ЕС Договор о ЕОУС отличается молчанием в отношении полномочий по заключению международных договоров; фактически Договор не содержит абсолютно ничего, что можно истолковать, как прямо предоставляющее Сообществу полномочия заключать международные договоры. Отсутствует общее положение, аналогичное Ст. 228 ЕС: самое большее, что дает Договор о ЕОУС в этом отношении, закреплено во втором параграфе Ст. 6, которая предусматривает:

> В международных отношениях Объединение обладает правоспособностью, необходимой для осуществления своих функций и достижения целей.

Конечно, это можно истолковать, как охватывающее полномочия заключать международные соглашения — исходя из политических целей Суд ЕС, вероятно, воспринял бы это именно таким образом — однако здесь не содер-

---

[35] Решение Суда по делу *Inland Waterway Vessels* ограничено ситуациями, в которых внутренние полномочия предоставлялись "в целях достижения специфической цели": см. Opinion 1/76, [1977] ECR 741, para. 3 of the opinion.

[36] См. дело *ERTA*, Case 22/70, [1971] ECR 263 at para. 95 of the judgement. По-видимому, можно отстаивать точку зрения, что Ст. 235 предоставляет прямые полномочия: "надлежащие меры", которые уполномочен принять Совет, могут рассматриваться как включающие международные соглашения.

[37] См. например, the Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources, подписанную 4 июня 1974 г. в Париже, OJ 1975, L194/6.

жится ни малейшего намека на то, каким должен быть договорный процесс и метод заключения соглашений. Как и в Договоре о ЕС, в рассматриваемом Договоре закреплены положения (Ст. 93 и 94), предусматривающие поддержание соответствующих отношений с определенными международными организациями; упоминание о соглашениях с этими организациями отсутствует, однако это может подразумеваться: еще в 1953 г. ЕОУС заключило соглашение с Международной организацией труда[38].

Более подробные положения можно найти в Конвенции о переходных мерах (the Convention on the Transitional Provisions) (подготовлена в соответствии со Ст. 85 ЕОУС в целях обеспечения функционирования общего рынка в полном объеме.) Ст. 1(3)(b)(2) документа уполномочивает высший руководящий орган для достижения определенных целей вести переговоры с третьими странами. Похожие положения можно найти в Ст. 10 и 14. Однако с учетом того, что эта Конвенция планировалась как документ для переходного периода, трудно представить, как могут применяться ее положения сегодня. В лучшем случае они могут указывать на предположение, что подразумеваемые Договором полномочия должны использоваться в форме ведения Комиссий переговоров.

Однако, вероятно, Суд ЕС применит к Договору о ЕОУС концепцию параллелизма точно так же, как он сделал это в отношении Договора о ЕС; он, вероятно, по аналогии, также применит к Договору о ЕОУС процессуальные положения Договора о ЕС. В результате полномочия по заключению международных договоров ЕОУС могут оказаться такими же, как и у ЕС[39].

ПОЛНОМОЧИЯ ЕВРАТОМА ПО ЗАКЛЮЧЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

Договор о Евратоме предоставляет Сообществу широкие полномочия по заключению международных договоров в области атомной энергии. По-видимому, это было предопределено обстоятельствами: в то время, когда заключался Договор, страны Сообщества были слабее развиты в области атомной технологии, чем Соединенные штаты или Соединенное Королевство, и авторы Договора, вероятно, предполагали, что международные соглашения необходи-

---

[38] JO 1953, p. 167.

[39] Необходимо отметить, что в Ст. 71 ЕОУС прямо предусмотрено, что полномочия государств-членов в вопросах торговой политики не затрагиваются настоящим Договором, если это прямо в нем не оговаривается. Возможно, это введено с целью сохранения полномочий государств-членов в отношении заключения международных соглашений по продукции ЕОУС; однако при рассмотрении дела *Local Cost Standard* Суд отклонил точку зрения, что Ст. 71 ЕОУС предоставляет государствам-членам право заключать договоры постольку, поскольку они относятся к продукции ЕОУС (см. [1975] ECR at 1365). В качестве основания был выдвинут аргумент, что хотя Ст. 71 может предотвратить ограничение прав государств-членов Договором о ЕОУС, она не может сделать того же самого в отношении Договора о ЕС.

мы для получения технологии и материалов; они также, возможно, предполагали, что Сообществу придется заключить международные соглашения, касающиеся безопасности при производстве и использовании атомной энергии.

Договор о Евратоме содержит специальную главу, посвященную внешним сношениям (Глава 10, Раздел 2). Она касается полномочий по заключению международных договоров, закрепленных как за Сообществом, так и за государствами-членами; она также регулирует международные контракты, заключенные лицами или предприятиями в государствах-членах.

Полномочия Сообщества по заключению международных соглашений определены в Ст. 101[40]. В соответствии с этой статьей Сообщество обладает полномочиями заключать международные соглашения "в пределах своей компетенции"; другими словами, Договор о Евратоме прямо использует концепцию параллелизма. Как и в случае с ЕС, переговоры по этим соглашениям проводятся Комиссией в соответствии с директивами Совета; однако в отличие от ЕС соглашения *заключаются* (курсив автора) Комиссией, хотя для их заключения необходимо согласие Совета. Однако в третьем параграфе Ст 101 предусмотрено, что Комиссия может самостоятельно вести переговоры и подписывать соглашения, выполнение которых не требует участия Совета и может быть обеспечено в пределах соответствующего бюджета.

Договор о Евратоме не содержит положений, предусматривающих обращение в Суд ЕС для определения совместимости соглашений Сообщества с Договором. Однако он закрепляет аналогичную процедуру для определения совместимости соглашений, которые планируют заключить *государства-члена* (курсив автора). В соответствии со Ст. 103 государства-члены обязаны представить в Комиссию проекты международных соглашений в той их части, которая относится к сфере применения настоящего Договора. Это дает Комиссии возможность сделать выводы о совместимости соглашений с Договором. Комиссия направляет заинтересованному государству свои замечания в месячный срок со дня получения ей проектов таких соглашений. Если Комиссия возражает против какого-либо соглашения, оно не может быть заключено, пока возражения Комиссии не будут сняты. Однако государство-член может обратиться в Суд ЕС для вынесения постановления (не заключения как по Договору о ЕС) в отношении совместимости предлагаемого соглашения с Договором. Если Суд ЕС выносит решение в пользу государства-члена, оно имеет право заключить это соглашение.

Хотя процедура Ст. 103 Евратома похожа на аналогичную процедуру, предусмотренную в Ст. 228 ЕС, между ними есть существенные различия[41]. Проекты соглашений представляются только государствами-членами; проекты представляются в Комиссию, которая может направить свои замечания (аналогично защите в случае обычной процедуры) заинтересованному государству-члену. Выступает только Генеральный адвокат и, как и в соответст-

---

[40] См. также Ст. 2(h), 10, 29, 46(2)(e) b 52. Ст. 206 предоставляет полномочия по заключению договоров о создании ассоциации.

[41] См. Ст. 105 Правил процедуры, OJ 1991, L176/7.

вии со Ст. 228 ЕС, слушания проводятся конфиденциально в совещательной комнате. Как заинтересованное государство-член, так и Комиссия могут делать устные представления.

Впервые эта процедура использована в 1978 г. при оценке Конвенции по физической защите ядерных материалов, устройств и средств транспорта (the Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities, and Transports)[42]. Это соглашение, работа над которым велась под контролем Международного агентства по атомной энергии, должно было быть заключено государствами-членами без участия Сообщества. Целью соглашения была защита радиоактивных материалов от краж и неправильного использования. Многие из положений соглашения, несомненно, относились к компетенции государств-членов, например об уголовных преступлениях и экстрадиции преступников, однако, по мнению Комиссии, другие положения прямо относились к сфере деятельности Сообщества. В частности, Комиссия полагала, что положения об экспорте и импорте радиоактивных материалов не могут быть согласованы только между государствами-членами. Таким образом, когда в соответствии со Ст. 103 Евратома текст соглашения был представлен в Комиссию, она отметила, что Сообщество наряду с государствами-членами должно быть стороной этого соглашения: такие смешанные соглашения прямо предусмотрены в Ст. 102 Евратома. Правительство Бельгии с целью прояснения юридической ситуации обратилось в Суд.

После тщательного анализа положений проекта соглашения Суд пришел к выводу, что соглашение частично входит в компетенцию государств-членов, частично в компетенцию Сообщества. На основании этого он постановил, что участие Сообщества в соглашении необходимо: заключение соглашения государствами-членами может соответствовать праву Сообщества, только если Сообщество также будет стороной этого соглашения. Суд также отметил, что нет необходимости разъяснять третьим сторонам, какая часть соглашения подпадает под юрисдикцию Сообщества, а какая — под юрисдикцию государств-членов: достаточно их проинформировать, что этот вопрос — внутреннее дело Сообщества.

АКТЫ ИНСТИТУТОВ, СОЗДАННЫХ В СООТВЕТСТВИИ С СОГЛАШЕНИЯМИ С ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ

Международные соглашения, стороной которых выступает Сообщество, в некоторых случаях предусматривают создание институционной структуры. Со-

---

[42] Ruling 1/78, [1978] ECR 2151.

веты ассоциации в соответствии с соглашениями о создании ассоциации являются примером этого. Если эти органы в соответствии с договором обладают полномочиями принимать юридически обязательные акты, могут ли эти акты быть частью правовой системы Сообщества? По мнению Суда ЕС — могут: решения Совета ассоциации в рамках Соглашения о создании ассоциации между Турцией и ЕС были признаны составляющими "интегральную часть правовой системы Сообщества"[43]. Как представляется, эти решения в некотором смысле рассматриваются в качестве производной от правовой природы соглашения, в соответствии с которым был создан принявший их орган.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ И ПРАВОВАЯ СИСТЕМА СООБЩЕСТВА

Действие международных соглашений с третьими странами должно рассматриваться на трех уровнях: международный уровень, уровень Сообщества и национальный уровень. Действие соглашения на международном уровне зависит от того, существуют ли связывающие обязательства между Сообществом (или государствами-членами), с одной стороны, и третьими странами, с другой. Это определяется международным правом. На этом уровне единственная предпосылка, чтобы право Сообщества играло определенную роль, — наличие ссылки на него в целях решения определенного вопроса.

Действие международного соглашения в рамках правовой системы Сообщества определяется правом Сообщества. В соответствии с ним должно быть определено, признаются ли международные соглашения источником права в рамках правопорядка Сообщества. Право Сообщества также может определять условия такого признания.

Действие международного соглашения на национальном уровне также зависит от национального права. Однако, как будет показано в Части III настоящей книги, существует принцип права Сообщества (воспринятый по крайней мере в значительной степени национальными правовыми системами), согласно которому национальные суды должны соблюдать право Сообщества; соответственно, если согласно праву Сообщества национальные суды в качестве действующего права должны применить соглашение Сообщества, они, как правило, делают это.

Действие соглашения, конечно, зависит от его действительности: соглашение, если оно недействительно, не может иметь каких-либо юридических последствий. Однако здесь возникают два вопроса: может ли Суд ЕС выно-

---

[43] *Greece* v. *Commission*, Case 30/88, [1989] ECR 3711 (para. 13 of the judgement). См. также *Servince*, Case C-192/89, [1990] ECR I-3461; *Deutsche Shell*, Case C-188/91, 21 January 1993.

сить решения о действительности международного соглашения с третьей страной и если да, в соответствии с нормами какой правовой системы это решение должно приниматься.

В целом предполагается, что Суд ЕС некомпетентен признать недействительным международное соглашение с третьей страной. Решение Суда о недействительности для третьей страны не является обязательным. Исключение составляет ситуация, когда в соглашение включена ссылка, признающая компетенцию Суда ЕС. Соответственно Суд ЕС может только вынести решение должен, ли договор *признаваться* и *применяться* в рамках правовой системы Сообщества. Это, конечно, предполагает решение вопроса о действительности соглашения — вопроса, который должен решаться в соответствии с международным правом, однако решение Суда на международном уровне не будет иметь обязательного характера[44].

Даже если соглашение в соответствии с международным правом действительно, Суд ЕС может отказаться его применять либо потому, что оно не относится к типу соглашений, исполнение которых он готов обеспечивать, либо потому, что оно нарушает принцип права Сообщества. Эти вопросы далее будут подвергнуты более детальному анализу. Для его осуществления в некоторых случаях необходимо провести различие между тремя типами международных соглашений — соглашениями, заключаемыми Сообществом, соглашениями, заключаемыми государствами-членами в рамках учреждающих Сообщества Договоров, и соглашениями, заключаемыми Сообществом и государствами-членами совместно (смешанные договоры).

Обязывающий характер соглашений для Сообщества

Ст. 228 (7) ЕС (введенная в действие Маастрихтским договором) предусматривает, что международные соглашения, заключенные Сообществом, являются для него обязательными. Это, конечно, представляется очевидным и имеет место, даже если нет прямого указания в Договоре. Однако Суд ЕС пошел дальше и постановил, что международные соглашения, заключенные государствами-членами, также могут быть обязательными для Сообщества. Основное дело в связи с этим вопросом — третье дело *International Fruit Company*[45], при рассмотрении которого возник вопрос об обязательности для сообщества Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). ГАТТ являлся многосторонним международным соглашением, заключенным с целью либерализации международной торговли. Оно заключено до образования Сообщества, и все государства — члены Сообщества являются сторонами ГАТТ. Как свидетельствует его

---

[44] См. Pescatore, 'Les relations exterieures des Communautes europeennes" (1961) (II) 103 *Recueil des cours de l"Académie de Droit International de la Haye* 1, at 127—128; и *per* Advocate General Mayras по третьему делу *International Fruit Company*, Cases 21-24/72, [1972] ECR 1219, at 1234.

[45] Cases 21-24/72, [1972] ECR 1219. См. также *Schlüter*, Case 9/73, [1973] ECR 1135 и *Nederlandse Spoorwegen*, Case 38/75, [1975] ECR 1439. В связи с последним делом было вынесено решение, что для Сообщества обязательны две конвенции от 15 декабря 1950 г. по таможенным тарифам.

ствует в сфере, в которой Сообщество располагает прямо предоставленными ему полномочиями по заключению международных соглашений. По этой причине Суд ЕС постановил, что ГАТТ является обязательным для Сообщества. Ключевое положение решения Суда сформулировано следующим образом[46]: "... так как в соответствии с Договором об учреждении ЕЭС Сообщество возложило на себя полномочия, ранее использованные государствами-членами, положения этого договора являются обязательными для Сообщества". В отношении последнего дела[47]. Суд констатировал, что с точки зрения выполнения обязательств по ГАТТ Сообщество "заменило" государства-члены и сейчас общепризнанно, что Сообщество — это правопреемник прав и обязательств государств-членов. Следовательно, ГАТТ, как и договоры, учреждающие Сообщество, является частью правовой системы Сообщества.

В настоящий момент не определено, при каких обстоятельствах для Сообщества будут обязательными соглашения, заключенные отдельно государствами-членами, но по мнению Генерального адвоката Капоторти (Capotorti) для этого необходимо выполнение четырех условий: первое — соглашение должно быть заключено до заключения Договора о ЕС и на момент заключения этого Договора все государства-члены должны быть сторонами такого соглашения; второе — должно иметь место намерение государств-членов передать Сообществу полномочия по контролю за соблюдением соглашения, цели которого должны совпадать с целями Сообщества; третье — в рамках соглашения институты Сообщества должны предпринимать действия и четвертое — другие стороны соглашения должны признавать факт передачи Сообществу полномочий в отношении предмета соглашения[48]. Примет ли Суд эти принципы, покажет будущее[49].

Трудноразрешимые проблемы могут возникнуть, если Сообщество не принимает на себя обязательства государств-членов в отношении третьих стран. Если соглашение заключено до заключения Договора о ЕС (либо в случае, когда соглашение заключено новым государством-членом до его присоединения), несмотря на то, что оно не является для Сообщества обязательным, Сообщество обязано не препятствовать выполнению государствами-членами обязательств по этому соглашению[50]. Это правило, применяемое, даже когда стороной соглашения выступает хотя бы одно государство-член, следует из Ст. 234 ЕС[51]. В соответствии с толкованием Суда[52] эта Статья пре-

---

[46] Para. 18 of the judgement.

[47] *Nederlandse Spoorwegen*, Case 38/75, [1975] ECR 1439 (paras. 16 and 21 of the judgement). См. также SPI, Cases 267-269/81, [1983] ECR 801 (paras. 17 — 19 of the judgement).

[48] *Procureur Général* v. *Arbelaiz-Emazabel*, Case 181/80, [1981] ECR 2961, at 2987; см. также *Attorney General* v. *Burgoa*, Case 812/79, [1980] ECR 2787, at 2815-6.

[49] Если это произойдет, результаты окажутся странными. Напр. Сообщество не будет связанно Европейским соглашением об автодорожном транспорте.

[50] *Attorney-General* v. *Burgoa*, Case 812/79, [1980] ECR 2961 (para. 10 of the judgement).

[51] В отношении вновь принятых государств-членов см. соответствующее положение договора о присоединении, напр. Ст.5 Акта о присоединении в отношении Соединенного Королевства. Несколько отличные положения см. в Договоре о Евратоме (Ст. 105).

дусматривает, что права третьих стран в отношении государств-членов (и обязанности последних перед первыми) Договором о ЕС не затрагиваются. Однако права и обязательства государств-членов, которые являются сторонами соглашения, регулируются Договором о ЕС[53].

Дело *Levy*[54] — хороший пример действия Ст. 234. Оно возникло в связи с Конвенцией Международной организации труда[55], участником которой до заключения Договора о ЕС стала Франция[56]. В соответствии с Конвенцией было запрещено использовать женский труд в ночное время. С целью выполнения обязательств в связи с Конвенцией Франция ввела в действие закон, квалифицирующий как правонарушение использование в ночное время женского труда. Леви (Levy) нарушил закон Франции и в отношении него были приняты меры пресечения. В качестве защиты он выдвинул аргумент, что законодательство Франции *противоречит директиве Сообщества*, предусматривающей, что в отношении мужчин и женщин с точки зрения работы должен применяться одинаковый подход[57].

В связи с ранее рассмотренным делом *Stoeckl*[58] Суд уже вынес решение, что директива запрещает государствам-членам вводить в действие такое законодательство. По делу *Levy* он также указал, что рассматриваемое положение права Франции не может быть применено. Однако Суд в своих выводах пошел дальше и постановил, что если в соответствии с Конвенцией Франция связана обязательствами, выполнение которых может быть востребовано сторонами Конвенции, не являющимися членами Сообщества, и введение законодательства было необходимым для выполнения этих обязательств, право Сообщества не препятствует применению этого закона судами Франции. В своем решении Суд ЕС отметил, что право решать, выполнены ли описанные выше условия, принадлежит французским Судам.

Необходимо отличать позицию Сообщества в отношении соглашений, подпадающих под действие Ст. 234, и в отношении соглашений, стороной которых оно становится в силу присоединения. В последнем случае соглашение для Сообщества становится обязательным и оно несет ответственность перед третьими странами за его выполнение. Соглашение является частью правовой системы Сообщества. С другой стороны, в первом случае Сообщество не связано соглашением и не несет ответственности перед третьими странами за его выполнение. Ответственность несут государства-члены, являющиеся его сторонами. Соглашение не становится частью пра-

---

[52] *Commission* v. *Italy*, Case 10/61, [1962] ECR 1, at 10.
[53] *Commission* v. *Italy*, Case 10/61, [1962] ECR1, at 10..
[54] Case C-158/91, 2 August 1993.
[55] Конвенция 89.
[56] Ратифицирована Францией в 1953 г.
[57] Art. 5 of Directive 76/207, OJ 1976, L39/40.
[58] Case C-345/89, [1991] ECR I-4047. Оно касалось того же положения права Франции, что было предметом спора в деле *Levy*.

вовой системы сообщества, что ограничивает в отношении него полномочия Сообщества[59].

Менее понятен правовой статус соглашений, заключенных после заключения Договора о ЕС. В принципе ситуация должна быть аналогичной возникающей в соответствии со Ст. 234 при условии, что предмет соглашения не относится, в соответствии с правом Сообщества к исключительной компетенции Сообщества. Если предмет соглашения *относится* (курсив автора) к исключительной компетенции Сообщества в момент его заключения, Суд ЕС, как можно предположить, посчитает, что полномочия Сообщества в отношении этого соглашения не ограничены. Действительность соглашения на международном уровне будет определяться международным правом.

Особые сложности создают смешанные соглашения. Обычно для смешанного соглашения — когда его предмет частично относится к компетенции Сообщества а частично — к компетенции государств-членов. Обязательно в этом случае соглашение для Сообщества полностью или только в части, относящейся к его исключительной компетенции? В принципе правильно второе. Если принять первое, для Сообщества становятся обязательны положения, не входящие в его компетенцию: это создает модификацию Договора и означает, что Договор может быть изменен через соглашение с третьей страной[60]. Однако последний вариант также имеет недостатки. При нем соглашение должно быть разделено: без решения суда нельзя быть уверенным, какие его части обязательны для Сообщества и, следовательно, составляют часть правовой системы Сообщества.

Обязывающий характер соглашений для государств-членов

Ст. 228(7) ЕС (введенная в действие Маастрихтским договором) предусматривает, что заключенные Сообществом соглашения являются обязательными для государств-членов. Соглашения, заключенные государствами членами, которые впоследствии стали обязательными для Сообщества, конечно, также остаются обязательными и для государств-членов. Все соглашения, обязательные для Сообщества, также обязательны и для государств-членов.

Действительность

В каких случаях Суд ЕС может отказать в применении международного соглашения на том основании, что оно противоречит праву Сообщества? В настоящее время трудно предложить какие-либо конкретные правила, однако сформулировать некоторые общие выводы представляется возможным. При рассмотрении дела *ERTA* Суд провел различие между правом Сообщества за-

---

[59] Такой договор с точки зрения права Сообщества не имеет прямого действия, хотя он может иметь прямое действие в соответствии с национальным правом. Он не подпадает под Ст. 177 ЕС.

[60] Pietri, 'La valeur juridique des accords liant la CEE" (1976) 12 RTDE 51, at 75. См. также Ehlermann in O"Keeffe and Schermers (eds.), *Mixed Agreements* (1983), 18.

ключать договоры и его правомочиями производить такие действия. Если соглашение находится вне пределов правоспособности Сообщества, его заключение будет противоречить праву Сообщества и решение можно найти с учетом Ст. 228 ЕС. Однако эта процедура может быть использована только перед заключением соглашения. Если заявление в соответствии со Ст. 228 сделано не было и действительность соглашения определяется после того, как оно было заключено, необязательно, что Суд использует тот же критерий. В частности, представляется маловероятным, что соглашение будет признано недействительным из-за того, что переговорный процесс проходил ненадлежащим образом.

Когда соглашение будет признано недействительным? Суд указал, что Сообщество обладает международный договорной правоспособностью "в полном объеме целей, определенных в Части 1 Договора"[61]. Если соглашение находится вне пределов правоспособности Сообщества, оно предположительно будет недействительным в соответствии с международным правом и также в соответствии с правом Сообщества. Однако даже если соглашение относится к этой сфере, трудно представить, как оно может быть применено в правопорядке Сообщества, если прямо конфронтирует с положением одного из учредительных договоров: полномочия Сообщества берут истоки в Договорах и должны регулироваться их положениями[62]. Ситуация, вероятно, будет такой же, если международное соглашение противоречит общему принципу права. С другой стороны, если соглашение противоречит акту Сообщества, оно, вероятно, имеет преимущественную юридическую силу: при рассмотрении третьего дела International Fruit Company это прямо подчеркнул Генеральный адвокат Мэйрас (Mayras)[63] и подразумевается в решении Суда. Таким образом, сделав такое предположение, можно прийти к выводу, что международное соглашение, заключенное Сообществом, будет недействительным, если оно находится вне сферы его правоспособности или противоречит одному из учредительных Договоров или (возможно) одному из общих принципов права[64]. Однако необходимо еще раз подчеркнуть, что это касается исключительно действительности соглашений в рамках правопорядка Сообщества, а не на международном уровне.

---

[61] *ERTA*, Case 22/70, [1971] ECR 263 (para. 14 of the judgement).

[62] См. Pescatore, 'Les relations exterieures des Communautes europeennes" (1961) (II) 103 *Recueil des cours de l"Académie de Droit International de la Haye* 1, at 127.

[63] [1972] ECR 1219, at 1233-1234. В случае, когда соглашение, имеющее прямое действие, противоречит акту сообщества, акт признается ничтожным, если принят после подписания соглашения и, вероятно, его действие будет приостановлено, если он принят до подписания. Если соглашение не имеет прямого действия, акт не может быть признан недействительным, хотя он, вероятно, будет отменен.

[64] В отношении того, как такие вопросы ставятся перед Судом, см. стр. 281—284. См. также Pietri, 'La valeur juridique des accords liant la Communauté économique européenne" (1976) 12 RTDE 15 and 194, at 207 - 214.

Литература для дополнительной информации

Schermers, "Community Law and International Law" (1975) 12 CMLRev. 77.

Meessen, "The Application of Rules of Public International Law within Community Law" (1976) 13 CMLRev. 485.

Pietri, "La valeur juridique des accords liant la Communauté économique européenne" (1976) 12 RTDE 15.

Leopold, "External Relations Power of EEC in Theory and in Practice" (1977) 26 ICLQ 54.

Maes, "La Communauté européenne, les organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux" [1977] RMC 395.

Groux, "Le parallelisme des compétences internes et externes de la Communauté économique européenne" (1978) 14 CDE 3.

Simmonds, "The Evolution of the External Relations Law of the European Economic Community" (1979) 28 ICLQ 644.

Close, "Self-restraint by the EEC in the Exercise of its External Powers" (1981) 1 YEL 45.

Timmermans, C. W. A. and Völker, E. L. M., *Division of Powers between the European Communities and their Member States in the Field of External Relations* (1981).

O"Keeffe, David and Schermers, Henry G. (eds.), *Mixed Agreements* (1983).

House of lords Select Committee on the European Communities, *External Competence of the European Communities* (H. L. 236, 1984/85).

Groux, Jean and Manin, Philippe, *The European Communities in the International Order* (1985).

Churchill and Foster, "European Community Law and Prior Treaty Obligations of Member States: The Spanish Fishermen"s Cases" (1987) 36 ICLQ 504.

Часть III
Право Сообщества и государства-члены

ВВЕДЕНИЕ

В Части III книги рассматриваются вопросы соотношения права Сообщества и национального права, в частности вопросы имплементации и применения права Сообщества в государствах-членах. Наиболее важный механизм в этой сфере — прямое применение права Сообщества национальными судами, приоритет права Сообщества перед национальным правом и процедуры, в соответствии с которыми осуществляется применение права Сообщества в государствах-членах.

С точки зрения общей теории первоначально желательно рассмотреть, возможно ли определить какие-либо принципы формирования этого соотношения. Требуется ли при природе Сообщества как наднациональной организации какое-либо особое соотношение между его правом и правом государств-членов? Ответ на этот вопрос, вероятно, можно получить после краткого рассмотрения политических основ Сообщества.

В отличие от ранее предпринимавшихся попыток объединения Европы силой, предпринятых например, Наполеоном и Гитлером, Европейское сообщество основано на согласии государств-членов. В основе этого согласия — презумпция, что государства-члены играют по одним правилам: государства-члены должны быть готовы принять нормы права Сообщества, противоречащие их интересам, но отвечающие интересам других государств-членов, если последние готовы сделать то же самое, когда баланс интересов будет не в их пользу. Из этого следует, что право Сообщества должно иметь одинаковое значение и действие во всех государствах-членах: неправильно, если право Сообщества в одной стране оказывает большее воздействие, чем в другой. В свою очередь, предполагается, что последней инстанцией, призванной разрешать связанные с этим разногласия, должен быть единый суд, юрисдикция которого распространяется на все Сообщество. Таким единым судом является Суд ЕС.

Из этих посылок также следует, что при возникновении коллизий применяется право Сообщества, а не национальное право: если этого нет, государства-члены не допускают применения невыгодных для них правовых норм Сообщества, просто приняв противоречащие этим нормам законы. Более того, если право Сообщества имеет прямое действие, что считается неотъемлемой чертой наднациональной системы, Суд ЕС должен обладать полномочиями последней инстанции в отношении определения его действительности и толкования.

Право Сообщества являлось бы бесполезным, если бы не было предусмотрено его эффективное принудительное применение. В основном оно обеспечивается двумя путями: частными лицами в национальных судах и

Сообществом (Комиссией) в Суде ЕС. Если принять, что право Сообщества имеет прямое действие и приоритет над национальным правом, открывается возможность для частных лиц, обладающих правами или имеющих интересы в их использовании в соответствии с правом Сообщества использовать средства судебной защиты, предоставляемые национальными судами, с целью реализации этих прав. Таким же образом Комиссия или какое-либо государство-член могут возбудить дело в Суде ЕС против государства-члена, нарушившего право Сообщества. Степень эффективности этих судебных методов защиты будет рассмотрена в последующих главах.

Применение права Сообщества к частным лицам вызывает меньше трудностей. Часто это делается при помощи кнута и пряника: для стимулирования необходимой с точки зрения Комиссии деятельности выделяются гранты и субсидии, а к тем, кто не подчиняется, применяются санкции. В рамках санкций могут также аннулироваться лицензии на экспорт и импорт. В некоторых случаях, в основном в связи с нарушениями антимонопольного законодательства, Комиссия обладает полномочиями налагать на частных лиц штрафы; в некоторых других случаях с целью обеспечения соблюдения права Сообщества акты Сообщества предусматривают проведение национальными органами власти мер уголовного преследования.

Литература для дополнительной информации

Usher, John, European Community Law and National Law. The Irreversible Transfer? (1981).

7

ПРЯМОЕ ДЕЙСТВИЕ И ПРИОРИТЕТ ПРАВА СООБЩЕСТВА

Цель этой главы — выявить степень применения положений права Сообщества национальными судами — иными словами, установить, в какой степени оно является правом, действующим на территории государств-членов. Так как затронуто взаимодействие двух правовых систем, эта проблема может быть рассмотрена с двух различных точек зрения — с точки зрения Сообщества и с точки зрения национального права. Настоящая глава посвящена анализу проблемы с точки зрения права Сообщества; с точки зрения национального права она будет рассмотрена в следующей главе.

ПРИНЦИП ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ

В основе применения права ЕС лежит концепция *прямого действия*[1]. Суд ЕС в ряде случаев дал прямо понять, что он под этим подразумевает. Если норма права обладает прямым действием, она предоставляет частным лицам права, которые должны защищаться национальными судами. Необходимо отметить, что это определение ссылается на *права*, а не на обязанности, причем эти права рассматриваются применительно к *частным лицам*, а не к органам власти. Это объясняется тем, что на практике наиболее распространена ситуация, когда частное лицо в споре с органом власти какого-либо государства-члена, обычно с центральным правительством, требует применения права Сообщества. Однако частное лицо также может добиваться применения права Сообщества в интересах другого частного лица; возможна и ситуация, когда какое-либо из национальных правительств желает применить право Сообщество в отношении част-

[1] Хотя этот термин часто используется Судом ЕС, он не использован ни в одном из Договоров. Термин "прямое применение" см. ниже, стр. 213.

ного лица. Конечно, все эти вопросы тесно взаимосвязаны, однако предмет споров различается. При последующем анализе акцент будет сделан на ситуации, когда частные лица с целью реализации предоставленных правом Сообщества прав выступают в качестве истцов в спорах с национальными органами власти; то, что будет сказано в этой связи, как правило, также относится и к другим ситуациям; в случаях, когда имеются существенные отличия, они будут проанализированы самостоятельно.

Согласно общему принципу правовая норма не может иметь прямого действия, если не выполнены два условия. Прежде всего правовая норма должна быть частью права, действующего на территории государств-членов, или иными словами, она должна быть юридически действительной с точки зрения национальных судов. Это не означает, что она должна быть частью национальной правовой системы в том смысле, как акт Парламента является частью правовой системы Соединенного Королевства. Речь идет о том, что национальные суды должны признавать эту правовую норму действительной и обязательной к исполнению. Второе условие — предусмотренные нормой условия предполагают предоставление прав частным лицам.

Смысл этих требований можно объяснить на нескольких примерах. Предположим, революционная группа объявила себя правительством Британии, реально не захватывая власть: она может предпринимать попытки издать законы, однако пока суды остаются лояльными к существующему правительству, эти попытки не увенчаются успехом. Точно так же, если какое-либо иностранное государство или международная организация предпринимают попытки создания для Британии новых законов, а эти полномочия не признаны британскими судами, эти законы независимо от их содержания не будут действительными.

Пример ситуации, когда не выполнено второе условие, — раздел 3 Закона о перевозках (Transport Act) 1962 г.[2] Подраздел 1 этого Закона предусматривает: "В обязанности Совета железных дорог входит... обеспечение железнодорожного сообщения в Великобритании...". Аналогичное положение закреплено в подразделе (2). Однако подраздел (4) говорит следующее:

> Подразделы (1) и (2) данного раздела не могут быть истолкованы как налагающие прямо или косвенно какие-либо обязанности или ответственность, которые могут быть принудительно реализованы в судебном порядке.

Конечным результатом является то, что претензии на основании подразделов (1) и (2) не имеют исковой силы в британских судах. Можно привести и другие примеры правовых норм, которые могут быть принудительно реализованы в судебном порядке только соответствующими органами власти (например, в Англии — верховной властью, действующей через Генерального атторнея), а не частным лицом.

По приведенным примерам видно, что первое условие касается законодательного органа и формы восприятия нормы; второе касается содержания

---

[2] См. O. Hood Philips, *Constitutional and Administrative Law* (5th ed., 1973).

нормы: первое в целом — конституционный вопрос, в то время как второе — вопрос толкования, хотя могут иметь значение общие нормы, например, связанные с *locus standi*.

ЮРИСДИКЦИЯ

Для оценки, насколько право Сообщества удовлетворяет этим двум требованиям, сначала необходимо рассмотреть вопрос юрисдикции: какой суд должен рассматривать спор — национальные суды или Суд ЕС? Второе требование — вопрос толкования — может казаться естественно подпадающим под юрисдикцию Суда ЕС, а первое может представляться относящимся к юрисдикции национальных судов: трудно представить, что вопросы конституционного права могут находиться в сфере юрисдикции Суда ЕС. Это, однако, предполагает, что рассматривается вопрос только *национального* конституционного права; как только становится ясно, что вопрос касается и конституционного права *Сообщества*, юрисдикционные требования Суда ЕС будут также обоснованы, как и аналогичные требования национальных судов.

Впервые вопрос возник при рассмотрении дела *Van Gend en Loos*[3], связанного с попыткой частной фирмы использовать право Сообщества против таможенных властей Нидерландов в нидерландском суде. Суд обратился в преюдициальном порядке в Суд ЕС за разъяснением, имело ли рассматриваемое положение прямое действие. Правительства Нидерландов и Бельгии отстаивали точку зрения, что решение этого вопроса не входит в компетенцию Суда ЕС, так как вопрос затрагивает конституционное право Нидерландов. Однако Суд ЕС отклонил этот аргумент, указав, что, по его мнению, решение спорного вопроса должно происходить "в контексте права Сообщества" и не предполагает решения вопросов применения Договора в соответствии с принципами внутреннего права Нидерландов[4]. Другими словами, Суд стремился утвердить, что он может легитимно констатировать, что с точки зрения права Сообщества то или иное положение права Сообщества обладает прямым действием. При рассмотрении дела *Van Gend en Loos* Суд ЕС постановил, что рассматриваемое положение имело прямое действие. Точка зрения Суда ЕС была признана судами Нидерландов.

ПЕРВОЕ ТРЕБОВАНИЕ

Теперь, перейдя от вопросов юрисдикции к вопросам материального права, мы сможем более точно оценить, в какой степени право Сообщества удовлетворяет двум требованиям, необходимым для прямого действия. В отношении первого из них немного сомнений в том, что все право Сообщества в

[3] Case 26/62, [1963] ECR 1.
[4] Стр. 10 — 11.

государствах-членах является действующим правом. Однако менее понятно, на каком основании сделан такой вывод. Можно привести две аналогии: первая может быть заимствована из международного права, а вторая — из конституционного. Модель международного права наиболее близка, так как в конце концов учредительные Договоры — это продукт международного права. Здесь, однако, исследователь сталкивается с фактом, что с точки зрения применения международных договоров во внутреннем правовом порядке используется два различных подхода: монистическая и дуалистическая концепции.

В упрощенной форме[5] *стержень монистической концепции* — утверждение, что как международное право, так и национальное право являются частями одной мировой системы: они функционируют в различных областях, но составляют части одной правовой структуры. Поэтому у национальных судов нет причин не применять международные соглашения при условии, что проведены соответствующие конституционные процедуры с целью адаптации этих соглашений в национальной правовой системе. В соответствии с этой концепцией суд применяет соглашение таким, как оно есть: национальные процедуры, предусматривающие трансформацию соглашения в национальную правовую систему, например, одобрение (в отличие от принятия) законодательным органом, только делает соглашение применяемым на территории государства.

При дуалистическом подходе, с другой стороны, система международного права и система национального права считаются двумя совершенно различными системами. Точка зрения, что существует одна мировая система, частями которой выступают международное право и национальное право, отвергается. Соответственно международное соглашение не может применяться *таким, как оно есть* национальными судами. Если правительство заключает соглашение, которое требует внесения изменений в национальное право, национальный законодательный орган проведет необходимые процедуры для принятия необходимого законодательства. Это законодательство может закреплять положения, смоделированные на основе аналогичных положений соглашения; оно в качестве приложения может даже содержать само соглашение. Однако суды будут применять только те положения, которые являются частью национальной правовой системы: если национальная норма отличается от действующей международной, будет применена национальная норма (хотя суды в случае сомнений могут толковать национальное законодательство таким образом, чтобы оно соответствовало международной норме).

Далее будет видно, что монистический подход представляет возможную модель применения права Сообщества, в то время как дуалистический не отвечает этим задачам. В странах, где признана монистическая концепция (например, в Нидерландах), суды могут относиться к праву Сообщества как

---

[5] Более сложный анализ см. Jackson, "Status of Treaties in Domestic Legal Systems: A Policy Analysis" (1992) 86 Am. Jo. Int. L. 310.

разновидности международного права — хотя и весьма специфической — и использовать для его признания механизмы, применяемые при обычных международных соглашениях. Однако такой подход неприменим в таких странах, как Соединенное Королевство, где принята дуалистическая концепция.

Вторая модель основана на конституционном праве. Она содержит две возможности: делегирование полномочий и передачу суверенитета. С точки зрения Соединенного Королевства теория делегирования обеспечивает более легкое решение. Тот факт, что Британия стала стороной Договоров Сообщества, сам по себе не затрагивал национальное право; следовательно, был необходим статут, каким стал Акт о Европейских сообществах (the European Communities Act). Акт будет проанализирован в следующей главе; здесь достаточно сказать, что он предусматривает, что нормы права Сообщества, подлежащие применению национальными судами, должны ими применяться. Сюда относятся как учредительные Договоры, так и правовые нормы Сообщества. С точки зрения британского права Договоры в Соединенном Королевстве применимы, так как в соответствии с Актом Европейских сообществ они путем отсылки инкорпорированы в право Королевства; правовые нормы Сообщества применимы, так как в соответствии с Актом Сообществу делегированы полномочия принимать для Соединенного Королевства нормативные положения.

Однако точка зрения, поддержанная Судом ЕС, была иной. В связи с рассмотрением дела *Van Gend en Loos*[6] суд постановил, что институты Сообщества "наделены суверенными правами, реализация которых затрагивает государства-члены а также их граждан"[7]. Он также указал, что государства-члены "ограничили свои суверенные права, хотя и в определенных областях", и что право Сообщества предполагает предоставление прав частным лицам "которые стали частью их правового наследия"[8]. Это очень смелое и амбициозное заявление, однако оно, несомненно, по-прежнему отражает точку зрения Суда ЕС[9].

ВТОРОЕ ТРЕБОВАНИЕ

Решение по делу *Van Gend en Loos*[10] впервые затронуло прямое действие; это одно из самых важных когда-либо вынесенных Судом решений. Основным

---

[6] Case 26/62, [1963] ECR 1.
[7] At p. 12.
[8] Там же.
[9] См. также *Costa v. ENEL*, Case 6/64, [1964] ECR 585, at 593 – 594. Еще одно подтверждение этого заявления (в несколько иной форме) см. First *EEA* case, Op. 1/91, 14 December 1991 (para. 21 of the judgement). С определенной точки зрения последнее дело еще более амбициозно: в нем Суд утверждает, что государства-члены ограничили свои суверенные права не "в ограниченных областях", а "в обширных областях".
[10] Case 26/62, [1963] ECR 1.

предметом спора был вопрос, обладает ли прямым действием Ст. 12 Договора о ЕС. Ст. 12 гласит:

> Государства-члены будут воздерживаться от введения в отношении друг друга новых таможенных пошлин на импорт и экспорт или равнозначных сборов и не будут увеличивать пошлины и сборы, которые они уже применяют в их взаимной торговле.

Необходимо отметить, что это положение адресовано государствам-членам: оно налагает на них обязательства, однако прямо не предоставляет частным лицам права импортировать товары без уплаты пошлин, введеных после создания ЕС, в то же время это положение прямо не устанавливает, что такие пошлины будут недействительными. Поэтому можно сделать вывод, что это положение не имеет прямого действия. Однако Суд ЕС пришел к выводу, что положение не может быть квалифицировано как не имеющее прямого действия только потому, что оно адресовано к государствам-членам и *прямо не предоставляют прав частным лицам*[11].

Суд установил[12]:

> Формулировка Ст. 12 содержит ясный и безусловный запрет, который является не позитивным а негативным обязательством. Это обязательство, более того, не обусловлено наличием какой-либо оговорки в отношении государств, которая поставила бы его имплементацию в зависимость от введенной в соответствии с национальным правом законодательной меры. Именно природа этого запрета делает его идеальным для прямого применения в правоотношениях между государствами-членами и их гражданами.

В более поздних делах этот критерий модифицирован и систематизирован. Посылка, что только негативные обязательства (запреты) могут иметь прямое действие, отклонена, и на настоящий момент этот критерий кратко может быть выражен следующим образом[13]:

1. Норма должна быть очевидной и недвусмысленной;
2. Она должна быть безусловной;
3. Ее применение не должно зависеть от последующих действий, которые должно предпринять Сообщество или национальные власти.

Очевидность и недвусмысленность

Очевидность и недвусмысленность — цель любого автора законодательства; часто, однако, эта цель не достигается. Это особенно актуально в отношении документов, которые должны быть согласованы с многими сторонами с несовпадающими интересами. Это верно в отношении как учредительных

---

[11] Подтверждение этому см. *Defrenne* v. *Sabena*, Case 43/75, [1976] ECR 455 at para. 31 of the judgement.

[12] At p. 13.

[13] См. Dashwood, "The Principle of Direct Effect in European Community Law" (1978) 16 *Journal of Common Market Studies 229*, at 231 *et seq.*

Договоров, так и правовых норм Сообщества. Как и многие положения национального права, право Сообщества часто неочевидно и двусмысленно. Это само по себе не лишает его прямого действия: толкование права осуществляет Суд ЕС, после вынесения решения которым двусмысленность устраняется.

Таким образом, трудность представляет не столько двусмысленность, сколько обобщенный характер и отсутствие точности. Если положение указывает только общие цели или политику, не описывая соответствующие средства их реализации, оно едва ли может рассматриваться как правовая норма, пригодная к применению судом. В таких случаях, чтобы это положение стало применимым, необходимо введение последующего закона.

В качестве примера такого положения, требующего принятия новых норм, можно указать Ст. 5 ЕС, которая предусматривает следующее:

> Государства-члены будут предпринимать все надлежащие меры общего или частного характера, чтобы обеспечить исполнение обязательств, вытекающих из настоящего Договора или из действий, предпринятых институтами Сообщества. Они будут содействовать выполнению задач Сообщества.
>
> Они должны воздерживаться от любых мер, которые могли бы поставить под угрозу достижение целей настоящего Договора.

Это положение слишком общее, чтобы быть непосредственно применимым со ссылкой на прямое действие, хотя оно может быть применено в сочетании с другими положениями, которые точно предусматривают, что должны и что не должны делать государства-члены[14].

Еще один пример — Ст. 6(1) ЕС, которая предусматривает:

> Государства-члены в тесном сотрудничестве с институтами Сообщества будут согласовывать свою экономическую политику в той мере, в какой это необходимо для достижения целей настоящего Договора.

Эта формулировка слишком общая, чтобы применяться национальными судами; в частности, ни один судья не пожелает определять, какая степень согласования экономических политик необходима для достижения целей Договора.

Более сложные проблемы ставит Ст. 119 ЕС, предусматривающая применение принципа "равной оплаты мужчин и женщин за равный труд". Несмотря на то, что в этой Статье приводится определение "оплаты труда" и раскрывается, что подразумевается под равной оплатой, любой знающий национальное законодательство в этой области подтвердит, что применение такого скелетного положения сопряжено с существенными трудностями.

В связи со вторым делом *Defrenne*[15] Суд ЕС признал эти трудности, однако не отошел от политики максимизации, насколько это только возмож-

---

[14] Однако в связи с делом *Schlüter*, Case 9/73, [1973] ECR 1135 at para. 39 решения Суд ЕС указал, что Ст. 5 не имеет прямого действия даже во взаимодействии со Ст. 107. См. также *Hurd* v. *Jones (Inspector of Taxes)*, Case 44/84, [1986] 2 CMLR 1 at paras. 47 and 48 of the judgement.

[15] Case 43/75, [1976] ECR 455. Анализ этого дела приведен выше на стр. 92—93.

но, действенности права Сообщества. В принятом им решении проводилось различие между, с одной стороны, "прямой и явной дискриминацией" и "косвенной и замаскированной", с другой. Суд констатировал, что первый вид дискриминации может быть определен на основании только критериев, предусмотренных Ст. 119, что, в частности, охватывает дискриминацию, являющуюся результатом применения национального законодательства и коллективных трудовых договоров, а также ситуаций, возникающих, когда рассматриваемые мужчины и женщины выполняют одинаковую работу в одном учреждении. В этих случаях факт дискриминации может быть установлен путем чисто юридического анализа ситуации: сложные судебные решения, отражающие различные аспекты социальной и экономической политики, не обязательно затрагиваются. В этих случаях Ст. 119 имеет прямое действие. Суд признал, что возможны и другие ситуации, когда применения простых критериев Ст. 119 недостаточно: в этих случаях необходима дальнейшая разработка соответствующих критериев с использованием мер Сообщества или национальных мер. Можно предположить, что в этих случаях Ст. 119 не имеет прямого действия. Таким образом, как представляется, если положение лишь частично может применяться, оно имеет прямое действие только частично[16].

Степень необходимой точности, конечно, различна в зависимости от ситуации. Положение, налагающее обязательства на частных лиц, что имеет место в отношении Ст. 119, которая, как констатировал Суд, применима как в отношении частных, так и государственных работодателей, — подразумевает более высокую степень точности, чем меры, предоставляющие права частным лицам в отношении национальных властей. Особо высокая степень точности необходима в уголовном праве. Таким образом, например, если норма права Сообщества требует от государств-членов принятия мер уголовного пресечения за нарушение права Сообщества, трудно предположить, что Суд ЕС может принять решение, что новый состав преступления установлен с использованием прямого действия положения права Сообщества, если какое-либо государство-член не приняло требуемых мер.

Безусловный характер

Положение права Сообщества не может быть квалифицировано как не имеющее прямого действия только потому, что предоставляемые им права зависят от некоторых объективных факторов или событий: если условие удовлетворено, у национальных судов нет причин не применять его. Под

---

[16] Дело *Jenkins* v. *Kingsgate*, Case 96/80, [1981] ECR 911, показывает, что Ст. 119 имеет прямое действие даже в случаях, обычно оцениваемых как косвенная дискриминация, если национальный суд может ее применить без принятия Сообществом или национальным правительством дополнительных мер . См. также *Bilka-Kaufhaus* v. *Weber von Hartz*, Case 170/84, [1986] ECR 1607.

требованием безусловности скорее понимается, что права не должны зависеть от чьего -либо усмотрения, входящего в независимые сферы компетенции, такие как институт Сообщества или само государство-член. В частности, права не должны зависеть от судебного решения или дискреционных прав административных органов.

Пример ситуации, когда вовлечены судебное решение или дискреционное право института Сообщества, — Ст. 92—94 ЕС. Статьи касаются государственной помощи, искажающей конкуренцию, создавая более благоприятные условия для некоторых предприятий или товаров в ущерб другим. Ст. 92 (1) квалифицирует такую помощь как "несовместимую с общим рынком" в случаях, когда она затрагивает торговлю между государствами-членами; ряд исключений из этого правила предусмотрен в Ст. 92(2) и (3). Можно предположить, что такая формулировка достаточно определенная, чтобы придать положению прямое действие; однако в Ст. 93(2) предусматривается, что право решать, имело ли место нарушение Ст. 92 , и право установить запрет на оказание помощи предоставляется Комиссии. Более того Ст. 93(2) предоставляет Совету полномочия разрешить оказание помощи, которая в противном случае признается противоречащей Договору и когда в Совет с этой целью подается заявление, Комиссия обязана приостановить свои действия в соответствии со Ст. 93(2). Учитывая сказанное, очевидно, что Ст. 92(1) не мыслилась как имеющая прямое действие: представленные в ней запреты зависят от решения Совета и Комиссии[17].

Крайним случаем зависимости прав от дискреционных полномочий государств-членов было бы положение, предусматривающее следующее: "Каждое государство-член имеет право в той степени, в которой оно считает это желательным...". Такое положение, очевидно, не может иметь прямого действия: если государство-член не приняло рассматриваемых мер, оно всегда может обосновать это тем, что считает эти меры нежелательными.

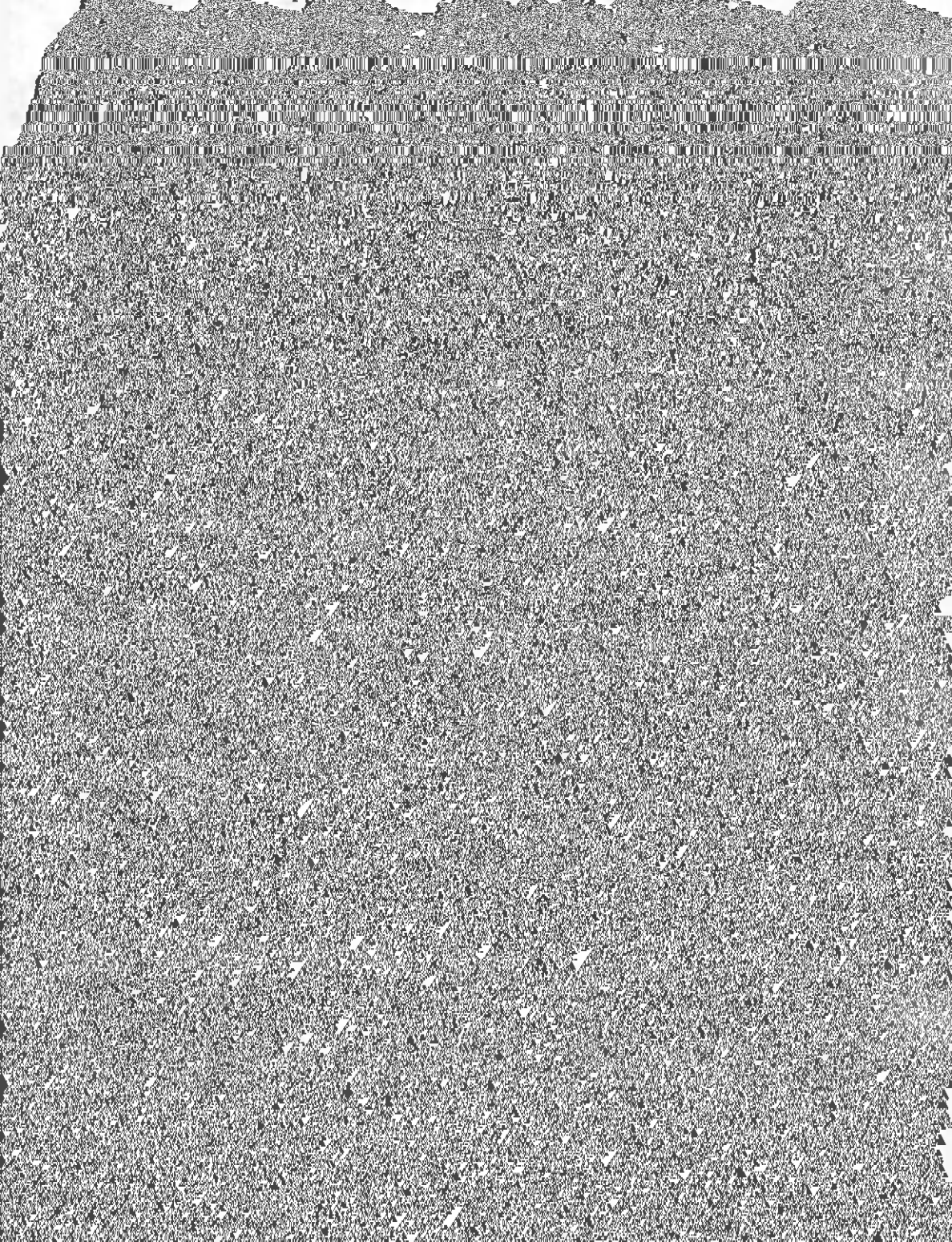
Пример более ограниченных, но все же достаточных дискреционных полномочий, — ситуация, когда в соответствии с правом Сообщества ставится задача достичь какой-либо цели, однако право выбора средств для ее достижения предоставляется государствам-членам. Если существует ряд средств для достижения поставленной цели, предоставленные государствам-членам дискреционные полномочия лишают положение прямого действия[18].

---

[17] См. *Capolongo*, Case 77/72, [1973] ECR 611 at paras. 4 — 6. В решении по этому делу Суд указал, что по крайней мере в отношении систем помощи, которые начали функционировать до вступления в силу Договора, Ст. 92(1) не имеет прямого действия в отсутствие решения при соответствии со Ст. 93(2).

[18] Однако, если частному лицу предоставлен определенный минимум прав независимо от того, каким образом государство-член использует дискреционные полномочия, положение может иметь прямое действие в рамках этого минимума: *Francovich* v. *Italy*, Cases c-6,9/90, 19 November 1991 (paras. 15 — 21 of the judgement).

Пример этого — положение[19], предписывающее государствам-членам ввести в действие принцип равного отношения к мужчинам и женщинам в



Office[22] ,Суд отклонил этот аргумент. Гражданка Нидерландов хотела въехать на территорию Соединенного Королевства для поступления на работу в Церкви Сайентологии (the Church of Scientology). Сайентология, вероятно, может характеризоваться как "крайняя религия" ("fringe religion"): она активно поддерживается сторонниками и критикуется представителями более устоявшихся религий. За несколько лет до возникновения дела британское правительство приняло решение, что Сайентология считается вредной для душевного здоровья, и начала проводить ограничивающую деятельность этой Церкви политику. Однако деятельность этой Церкви не была объявленна незаконной. Одним из последствий этой политики был отказ в выдаче иммиграционных разрешений известным представителям этой церкви.

Когда госпожа Ван Дайн (Van Duyn) прибыла в Англию, ей было отказано в выдаче разрешения на въезд на основании оговорки об общественном порядке. Она обратилась к судебной защите своих прав в английских судах с целью отмены решения о недопущении ее на территорию Англии. Одним из вопросов, подлежащих разрешению, был вопрос, имеет ли Ст. 48(3) прямое действие. Вопрос был передан в Суд ЕС в преюдициальном порядке, при этом в качестве аргумента было выдвинуто, что в связи с наличием в Статье дискреционного элемента она не может иметь прямого действия. Суд отклонил этот аргумент, так как применение оговорки — "предмет судебного контроля". Представляется, что Суд имел в виду, что решения национальных властей, основанные на оговорке, — предмет судебного контроля в судах заинтересованного государства-члена[23].

Как представляется, разница между ситуациями в деле *Von Colson* и деле *Van Duyn* в том, что по первому делу государства-члены обладали дискреционными полномочиями в отношении формы обеспечения права, а по второму право было предоставлено в соответствии с правом Сообщества, а государствам-членам были предоставлены конкретные полномочия, касающиеся его ограничения при определенных обстоятельствах. В связи с первым делом предоставление права было незавершенным до момента принятия государством-членом соответствующих мер; в связи с последним делом предоставление права имело оконченный вид.

Независимость от последующих действий

Если положение права Сообщества предусматривает, что предоставляемые им права начинают действовать после того, как Сообществом или государствами-членами предприняты последующие действия законодательного или исполнительного характера, представляется обоснованным заключить, что такое положение не имеет прямого действия, пока указанные действия не будут предприняты. Однако Суд ЕС в соответствии с своей общей полити-

---

[22] Case 41/74, [1974] ECR 1337 at para. 7 of the judgement.

[23] Это требуется в соответствии с Art. 8 of Directive 64/221, OJ (Spec. Ed.) 1963/64, p. 117.

кой снизил это требование до возможного минимума. Это было сделано путем принятия правила, что если положение Сообщества предусматривает срок для его имплементации, оно может обрести режим имеющего прямое действие, если в течение этого предусмотренного срока имплементация не была произведена.

Пример — Ст. 119, которая предусматривает:

> Каждое государство-член установит на первом этапе и поддержит в дальнейшем применение принципа равной оплаты мужчин и женщин за равную работу.

Это положение прямо указывает на необходимость действий со стороны государств-членов с целью введения принципа в силу, оно также предусматривает и срок: окончание первого этапа. Исходя из этого Суд при рассмотрении второго дела *Defrenne*[24] постановил, что требование о совершении последующих действий не лишает Ст. 119 прямого действия впоследствии.

На практике модификация первоначального правила в значительной степени сводит его на нет, так как почти все положения права Сообщества, указывающие на последующие действия, предполагают срок. В этих случаях единственное последствие закрепления требования — отсрочка прямого действия до истечения срока.

Выводы

Решения Суда ЕС, касающиеся прямого действия, — хороший пример, иллюстрирующий его стратегию введения новых правовых принципов: по первому делу, где возник этот вопрос, — дело *Van Gend en Loos* — Суд использовал аргументацию, предполагающую наличие жесткого критерия и то, что прямое действие, по крайней мере в отношении положений Договоров, является весьма редким явлением. Однако после того как принцип утвердился, уровень требований был снижен: устранено правило о наличии негативных обязательств, а требование, чтобы обязательства были безусловными и независимыми от последующих действий, значительно ограничено. В результате в настоящий момент прямое действие — скорее норма, чем исключение.

Можно сказать, что фактически критерий носит исключительно практический характер: он включает минимальные условия для применения почти каждой правовой нормы. Другими словами, критерий легко выполним: если положение пригодно для применения судом, оно почти наверняка будет квалифицировано как имеющее прямое действие; только когда прямое действие создает серьезные практические проблемы, положение, по всей вероятности, будет квалифицировано как не имеющее прямого действия[25].

Приведенные соображения касаются прямого действия в целом. Теперь желательно перенести акцент на анализ положений каждого из источников

---

[24] *Defrenne* v. *Sabena*, Case 43/75, [1976] ECR 455.

[25] См. Pescatore, "The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law" (1983) 8 ELRev. 155, especially at 174 — 177.

права Сообщества по отдельности. То, что будет сказано, в основном касается Договоров об учреждении ВС и Евратома, однако в большинстве случаев также применимо и в отношении Договора об учреждении ЕОУС.

ПОЛОЖЕНИЯ ДОГОВОРОВ

Ни одно из положений Договоров не указывает, имеют ли эти положения прямое действие[26]. Весьма вероятно, что авторы Договоров предполагали, что вопрос прямого действия будет решаться национальными судами в соответствии с критериями национального права. Если это соответствует действительности, признание Судом себя компетентным решать этот вопрос, так же как и принятые им либеральные критерии, имеют первостепенную важность.

РЕГЛАМЕНТЫ

Ст. 189 ЕС и 161 Евратома предусматривают, что регламент "подлежит прямому применению во всех государствах-членах"[27]. Авторы Договоров по всей вероятности под "прямым применением" имели в виду "прямое действие". Так как в отношении других видов правовых норм Сообщества, как и в отношении самих Договоров, аналогичная позиция не поддерживается, можно предположить, что они намеревались придать прямое действие регламентам и только им. Принимая решение, что другие виды правовых норм Сообщества могут иметь прямое действие, Суд, вероятно, не следовал намерениям авторов Договора. Это, в свою очередь, поставило проблему адаптации решений Суда к содержанию Договоров, проблему, которая стала причиной существенной озабоченности ученых-правоведов[28], но не (как представляется) самого Суда. Дилемма заключается в следующем: если истолковать термин "имеющий прямое применение," так же как и "имеющий прямое действие"[29], из этого, вероятно, будет следовать, что прямое действие имеют только регламенты. Если же, с другой стороны, придать этим терминам разное значение, необходимо найти подходящее значение термина "имеющий прямое применение", значение, включающее ряд качеств регла-

---

[26] Наличие в Ст. 177 ЕС и 150 Евратома положения, предусматривающего, что Суд ЕС наделяется правом принимать решения в преюдициальном порядке в отношении положений Договора, не подразумевает, что эти положения могут иметь прямое действие: см. ниже стр. 217—218.

[27] В Договоре о ЕОУС аналогичное положение об общих решениях (эквивалент регламента ЕС) отсутствует.

[28] Обзор других точек зрения см. Steiner, "Direct Applicability in EEC Law—A Chameleon Concept" (1982) 98 LQR 229.

[29] См. Bebr, "Directly Applicable Provisions of Community Law: The Development of a Community Concept" (1970) 19 ICLQ 257, *passim* и особенно на стр. 266 — 267; — Toth, I, 119, note 1.

мента, которых нет у других видов правовых норм Сообщества[30]. Это в свою очередь создает дополнительные проблемы, так как несмотря на то, что такие черты несомненно существуют[31] ,они неясно очерчены и несущественны, чтобы оправдать описание их специальным термином. В любом случае сомнительна целесообразность дальнейшего описания этой проблемы, так как, как представляется, Суд в этом аспекте не уделяет много внимания содержанию Договоров и употребляет два термина, как будто они обозначают одно и то же[32] .Следовательно, наилучшее решение — пойти дальше и проанализировать черты, присущие различным правовым актам, что сейчас и будет сделано.

С учетом Ст. 189 ЕС можно сделать вывод, что регламенты имеют прямое действие во всех случаях. Это отражает действительность во многих случаях, но не всегда[33] .В качестве примера можно указать Регламент 1463/70[34]. Он касается использования записывающих устройств (тахографов) на коммерческих транспортных средствах, и Ст. 4 этого документа предусматривает, что с определенной даты вводится обязательное использование таких устройств. Ст. 21(1)[35] Регламента в свою очередь предусматривает:

> Государства-члены обязаны в течение нормально необходимого промежутка времени и после консультаций с Комиссией принять необходимые для имплементации настоящего Регламента законодательные акты, регламенты или административные положения.
>
> Эти меры, в частности, должны охватывать реорганизацию, процедуру и средства осуществления контроля исполнения и взысканий, налагаемых в случае нарушения.

Представляется понятным, что это положение не имеет прямого действия; в частности, оно не может рассматриваться как автоматически устанавливающее ответственность за новый состав уголовного преступления — управление коммерческим транспортным средством без применения тахографа. Это

---

[30] Впервые эта теория была выдвинута Уинтером (J.A. Winter) в статье "Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law" (1972) 9 CMLRev. 425. Он особенно четко разграничивает эти термины на страницах 425 — 426 и 435 — 436. Парадоксально, но он сам иногда использует "прямое применение", как если бы это означало "прямой эффект": см. например, стр. 427 и последующие. Другие авторы считают, что эти два термина имеют различное значение, Dashwood, "The Principle of Direct Effect in European Community Law" (1978) 16 *Journal of Common Market Studies* 229, at 230, и L.J. Brinkhorst (1971) 8 CMLRev. 380, at 390 — 391.

[31] См. ссылку 36 ниже и соответствующий текст.

[32] Pescatore, "The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law" (1983) 8 ELRev. 155, note 2.

[33] См. *per* Advocate General Warner in *Galli*, Case 31/74, [1975] ECR 47, at 70 и в деле *Steinike und Weinlig* v. *Germany*, Case 78/76, [1977] ECR 595, at 583; и *per* Advocate General Reischl in *Ratti*, Case 148/78, [1979] ECR 1629 *passim*.

[34] OJ 1970 (Spec. Ed.) 482.

[35] В соответствии со Ст. II Регламента 2828/77, OJ 1977, L334/5, Ст. 21 с 1 января 1978 г. была изменена нумерация — Ст. 23.

слишком общее положение: оно не определяет точно состав правонарушения, ответственное лицо (собственник или водитель), меры пресечения и основания для защиты.

Так как регламенты в большинстве случаев имеют прямое действие, для введения их в действие нет необходимости в принятии национального закона. Более того Суд ЕС установил общее правило, что за исключением случаев, когда это необходимо, национальные меры по имплементации не требуются[36]. Причина этому — то, что Суд не желает, чтобы нарушалась содержание меры Сообщества: она должна быть прямо применена как положение права Сообщества, а не национального права. Как представляется, Суд в частности, должен ответить на три вопроса. Первый, если положения регламента вводятся в действие через национальные меры, можно предположить, что они вступают в силу с момента принятия национальной меры, а не с момента принятия меры Сообщества: это означает, что положения не вступают в силу одновременно во всех государствах-членах. Второй, существует опасность, что при трансформации положений Сообщества в национальное право будут введены некоторые отвечающие национальным интересам изменения; таким образом будет поставлена под сомнение унификация права Сообщества. Третий, национальная имплементация может нанести вред юрисдикции Суда ЕС в отношении решения в преюдициальном порядке вопросов о действительности меры[37]. Несмотря на то, что Суд прямо постановил, что его юрисдикция не затрагивается национальными имплементационными мерами[38],возможно, что национальные суды в меньшей степени готовы обращаться в Суд ЕС с целью решения вопросов в преюдициальном порядке, если положения Сообщества инкорпорированы в национальные меры.

Концепция, указывающая на неправомерность национальных мер, впервые сформулирована в 1973 г. при рассмотрении дела *Commission* v. *Italy*[39]. Дело касалось плана Сообщества в отношении мер борьбы с постоянным перепроизводством молочных продуктов, предусматривающим премию за сокращение поголовья коров. Правительство Италии приняло акт, в котором указывалось, что положения соответствующего регламента "рассмат-

---

[36] Часто это правило обосновывается тем, что в соответствии со Ст. *189* ЕС регламенты имеют прямое применение. Таким образом, это может указать на соответствующее значение термина "имеющие прямое применение" тому, кто хочет отличать его от термина "имеющие прямое действие", но это означает, что не все регламенты имеют прямое применение, что противоречит не только Ст. 189 ЕС, но и заключению Генерального адвоката Уорнера (Warner) по делу *R.* v. *Secretary of State for Home Affairs, ex parte Santillo*, Case 131/79, [1980] ECR 1585, at 1608. Более того, факт, что регламенты имеют прямое применение, не означает, что они не могут содержать положений, предписывающих государствам-членам принять меры для их имплементации: *Eridania*, Case 230/78, [1979] ECR 2749 at para. 34 of the judgement.

[37] См. *Variola, Case 34/73, [1973] ECR 981 at para. 11 of the judgement.*

[38] Там же.

[39] Case 39/72, [1973] ECR 101.

риваются как включенные" в него и приступила к их реализации вместе с положениями национального характера.

Против Италии была возбуждена процедура принудительного исполнения, так как положения не были введены в действие вовремя, и некоторые аспекты вообще не были учтены. При вынесении решения Суд прокомментировал национальный акт следующим образом[40]:

> Следуя этой процедуре, правительство Италии поставило под сомнение и правовую природу применяемых положений, и дату их вступления в силу.
>
> По условиям Ст. 189 и 191 Договора регламенты как таковые подлежат прямому применению во всех государствах-членах и вступают в силу исключительно в силу факта их публикации в Официальном сборнике Сообществ с момента, предусмотренного Договором.
>
> Соответственно все методы имплементации, которые ведут к созданию препятствий прямому действию регламентов Сообщества и препятствуют их одновременному и унифицированному применению во всем Сообществе, противоречат Договору.

Далее Суд указал, что так как итальянский акт не выполнил условий права Сообщества, он не учел продление срока убоя, предусмотренное последующим Регламентом. Суд заключил[41]: "Невыполнение обязательств Италией установлено не только в связи с задержкой введения системы в действие, но и в связи с предусмотренным актом характером этого введения".

В ряде ситуаций правило определения неправомерности национальных имплементационных мер имеет исключения. Первое и наиболее очевидное исключение — ситуация, когда в самом регламенте прямо предусматрено, что государства-члены должны принять меры по его имплементации: например, в связи со Ст. 21 рассмотренного ранее регламента о тахографах. В этом случае имплементационные меры не только были разрешены, а и оказывались обязательными: когда Соединенное Королевство их не приняло, Суд ЕС издал приказ о необходимости для него это сделать[42].

Возможны также случаи, когда регламент, не предусматривая обязательств по имплементационным мерам, может подразумевать их проведение. Например, когда условия регламента слишком общие и желательно принятие положения об их детальном применении. Представляется, что в такой ситуации национальные меры разрешены при условии, что они совместимы с положениями регламента[43].

Считаются ли национальные имплементационные меры разрешенными при других обстоятельствах — не определено. Одна из ситуаций, когда они могут сыграть положительную роль, — национальные положения обеспечивают кодификацию права в определенной области и содержат полный набор соответствующих правовых норм. Если регламент касается именно этой об-

---

[40] Para. 17.
[41] Para. 18.
[42] *Commission* v. *United Kingdom*, Case 128/78, [1979] ECR 419.
[43] См. *Bussone*, Case 31/78, [1978] ECR 2429 at para. 32 of the judgement.

ласти, а в некоторых случаях нормы могут заимствоваться из него в интересах ясности, определенности и законодательной "стройности" аспектов вопроса, регулируемых регламентом, желательно воспроизвести в национальном законодательстве.

ДИРЕКТИВЫ

Какой бы ни была позиция в отношении других мер Сообщества, возникает немного сомнений, что авторы Договора не намеревались придать директивам статус актов прямого действия. Эта точка зрения, принятая на ранней стадии существования ЕС, берет начало в концепции директивы, предусмотренной Договорами о ЕС и Евратоме: Ст. 189 ЕС и 161 Евратома по существу не квалифицируют директивы как подлежащие прямому применению. Более того они указывают, что директива обязательна только "в отношении ожидаемого результата", но сохраняет "выбор форм и методов" за национальными властями. Другими словами, в директиве указывается цель, средства достижения которой определяются государствами-членами по их усмотрению. Прямо предполагается, что законодательные меры должны предприниматься на уровне государств-членов и что хотя результаты во всех государствах-членах должны быть одинаковыми, имплементационные меры могут различаться: это основа отличия регламентов от директив. В этой ситуации можно предположить, что невозможно, что директивы получат прямой эффект.

Первый шаг

Суд ЕС, однако, принял прямо обратное. Первый осторожный шаг был предпринят в ходе рассмотрения двух дел, решения по которым вынесены с интервалом в несколько месяцев в 1970 г. Это дела *Grand*[44] и *SACE*[45]. В обоих делах роль директивы была ограничена определением даты, до истечения которой должно вступить в силу соответствующее положение другого законодательного акта[46]. Суд ЕС постановил, что этот факт не лишает положение другого акта прямого действия. Таким образом, рассматриваемые в связи с этими делами директивы имели прямое действие только в ограниченном смысле.

Новый принцип

Использованные аргументы могут натолкнуть на мысль, что упомянутые выше дела носили неординарный характер, однако иллюзии такого рода

---

[44] Case 9/70, [1970] ECR 825.
[45] Case 33/70, [1970] ECR 1213.
[46] В деле *SACE* положение содержалось в Договоре ЕС; в *Grand* оно содержалось в решении.

рассеялись после вынесения Судом решения по делу *Van Duyn* в 1974 г.[47] Факты этого дела изложены выше[48], упоминалось, что Суд квалифицировал Ст. 48 ЕС как имеющую прямое действие. Это, однако, было только первым из рассмотренных Судом вопросов. Суд должен был ответить на вопрос, имела ли прямое действие Ст. 3(1) Директивы 64/221.[49] Целью директивы было ограничение дискреционных полномочий государств-членов в отношении использования оговорки об общественном порядке на основании Статьи 48 ЕС. Ст. 4(1) предусматривала, что использование оговорки должно быть "основано исключительно на поведении заинтересованного лица". Истец утверждал, что это положение имело прямой эффект и, следовательно, обладало исковой силой в английских судах: истец утверждал, что единственным основанием отказа властей во въезде в Соединенное Королевство была принадлежность к Церкви Сайентологии, что, по мнению истца, не является "персональным поведением" в понимании Ст. 4(1).

Эта ситуация очень сильно отличалась от возникавших при рассмотрении предшествующих дел: основная составляющая права отражена в директиве. О "неординарном деле" не могло быть и речи: Суд в качестве общего принципа должен был указать в решении, могут ли директивы иметь прямое действие. По мнению правительства Соединенного Королевства, которое основывало свои аргументы на упомянутой Ст. 189, директивы не могли иметь прямого действия. Однако Суд ЕС постановил, что директивы могут иметь прямое действие.

В обоснование своего решения Суд выдвинул три довода. Первый — в том, что по мнению Суда исключение в принципе того, что директивы могут иметь прямое действие, не соответствует принципу их обязательности, закрепленному в Ст. 189. Просматриваются слабости оснований этого вывода: вполне возможна ситуация, когда мера носит обязательный характер на межгосударственном уровне и не имеет исковой силы для частных лиц. В этом случае ее применение может быт обеспечено путем предъявления иска в Суде ЕС Комиссией или государством-членом в соответствии с Ст. 169—171 ЕС.

Второй довод был гораздо более обоснованным. Он, однако, носил политический, а не юридический характер. Второй довод сводился к тому, что *эффективность* (курсив автора) (по — французски 'effet utile') меры гораздо больше, если она обеспечена правовой санкцией, реализуемой в интересах частных лиц в национальных судах. Более подробно этот довод будет рассмотрен ниже.

Третий довод основан на Ст. 177 ЕС. Это — положение, регулирующее порядок рассмотрения Судом ЕС дел в преюдициальном порядке. В соответствии с этим положением Суд, в частности, наделен компетенцией при-

---

[47] Case 41/74, [1974] ECR 1337.
[48] На стр. 210.
[49] OJ 1963/64 (Spec. Ed.) 117.

нимать решения о действительности и толковании "актов органов Сообщества". Точное значение этой фразы будет рассмотрено в гл. 9, однако нет сомнения, что она относится к решениям и директивам, а также к регламентам. Суд доказывал, что все перечисленные виды актов могут иметь прямое действие.

Довод Суда, однако, предполагал, что национальный суд может использовать преюдициальную процедуру только в отношении положения, имеющего прямое действие. Это не так: если положение Сообщества, которое не имеет прямого действия, прошло процедуру имплементации в форме принятия национальной меры, действительность и толкование последней может — в соответствии с *национальным* правом — зависеть от действительности и толкования первой. Как будет показано ниже[50], это имеет место в Соединенном Королевстве. Следовательно, национальный суд вполне может обратиться в Суд ЕС для решения вопроса в преюдициальном порядке относительно действительности и толкования положения Сообщества, не имеющего прямого действия: сам Суд ЕС подтвердил такую возможность[51]. Следовательно, такого рода заключения на основании Ст. 177 сделаны быть не могут[52].

Наиболее веский довод правового или квазиправового характера даже не был упомянут Судом при рассмотрении дела *Van Duyn*[53]. Это довод, который может базироваться на концепции справедливости, берущей начало в английском праве и на аналогичных принципах систем гражданского права[54]. Проблема в связи с делом *Van Duyn* заключалась в том, что правительство Соединенного Королевства не предприняло никаких действий для имплементации Ст. 3(1) директивы: не существовало какого-либо положения британского права, предусматривающего, что во въезде в страну может быть отказано только из-за личного поведения потенциального эмигранта. Если бы в отношении директивы была проведена имплементация, это устранило бы трудности: истец мог сослаться на британское положение. Таким образом, правительство Соединенного Королевства пыталось отказать истцу в его праве со ссылкой на то, что само своевременно не приняло мер по имплементации. Это может служит отправной точкой для использования принципа, что никто не может получать выгоду от собственных противоправных действий. Другими словами, объем прав истца не должен быть

---

[50] Стр. 270—271.

[51] *Mazzalai*, Case 111/75, [1976] ECR 657, at 665.

[52] Интересно отметить, что этот довод отвергнут при рассмотрении последующих дел, см. например, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, Case 51/76, [1977] ECR 113 at paras. 20 — 24 of the judgement.

[53] Он, однако, был принят впоследствии: см. *Ratti*, Case 148/78, [1979] ECR 1629 at para. 22 of the judgement. До этого он был использован Генеральным адвокатом Уорнером (Warner) в деле *Enka*, Case 38/77, [1977] ECR 2203, at 2226.

[54] См. *per* Advocate General van Gerven in *Barber*, Case C-262/88, [1990] ECR I-1889, note 34, где принцип гражданского права *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* сравнивается с доктриной estoppel общего права.

меньшим, чем он имел бы, если Соединенное Королевство выполнило бы свои обязательства по осуществлению мер с целью имплементации директивы. Это позволило бы истцу сослаться на положения директивы в английских судах.

Независимо от того, какие мнения возможны в связи с последним доводом, не остается сомнений, что Суд решил принять новую концепцию, исходя из политических соображений: довод об эффективности возобладал. Остается фактом, что государства-члены были (и остаются) очень медлительны при имплементации директив[55], и именно это стало причиной, побудившей Суд принять меры. При отсутствии прямого действия в соответствии со Ст. 169—171 ЕС применение директивы может быть обеспечено только иском Комиссии (или другого государства-члена) в Суде ЕС . В частности, из-за ограниченности персонала Комиссия в состоянии осуществлять контроль только за небольшим числом таких дел: представляется невозможным, что Комиссия в состоянии обеспечить принудительное исполнения в судебном порядке, обеспечивая имплементацию всех директив, по которым государства-члены не провели соответствующих имплементационных мероприятий. Более того в некоторых случаях на Комиссию может оказываться давление с целью не допустить искового заявления. С другой стороны, признавая директиву имеющей прямое действие, Суд открывал частным лицам возможность для принудительного ее применения через подачу исков в национальные суды. Это также давало дополнительное преимущество, так как защищало Комиссию от политического давления и возлагало на национальные суды бремя контроля за применением директивы.

Важность лимита времени

При рассмотрении дела *Van Duyn* срок имплементации соответствующей директивы уже давно истек; таким образом, этому сроку не придавалось существенного значения. Однако рассмотрение дела *Ratti*[56] показывает, что срок имеет ключевое значение. Дело касалось двух директив, имеющих отношение к упаковке и маркировке соответственно растворителей и лаков. Первая, Директива 73/173[57], была принята 4 июня 1973 г. Она предусматривала, что государства-члены должны провести мероприятия по ее имплементации до 8 декабря 1974 г. Вторая, Директива 77/728[58], была принята 7 ноября 1977 г. и предусматривала срок для ее имплементации до 9 ноября 1979 г.

Господин Рэтти (Ratti), гражданин Италии, имел фирму и занимался продажей растворителей и лаков в Италии. В рамках фирмы было принято

---

[55] Нидерланды в этом отношении по общему признанию считаются самым добросовестным государством-членом

[56] Case 148/78, [1979] ECR 1629. Разъясняющий комментарий см. Usher (1979) 4 ELRev. 268.

[57] OJ 1973, L189/7.

[58] OJ 1977, L303/23.

решение, что упаковка и маркировка продукции будет производиться в соответствии с требованиями директив, несмотря на то, что имплементация ни одной из них еще не была произведена в Италии. Однако этот вопрос был урегулирован итальянским законом 1963 г., который в некоторых аспектах был менее строгим, а в некоторых более, чем упомянутые выше директивы ЕС. После того как продукция фирмы появилась на рынке, против ее владельца были выдвинуты обвинения в несоблюдении положений итальянского закона. По состоянию на момент предъявления обвинения срок в отношении первой директивы истек, а в отношении второй — нет. Рэтти признал, что имело место нарушение итальянского закона, однако требования директив были выполнены.

Суд Милана, где рассматривалось дело, обратился в Суд ЕС за разъяснениями по вопросу, имеют ли директивы прямое действие. Суд ЕС постановил, что директива может стать имеющей прямое действие только тогда, когда истек срок для ее имплементации; следовательно, первая директива имела прямое действие, а вторая — нет. Суд также постановил, что на такой вывод не влияет факт, что отделные виды лака упакованы и маркированы в соответствии со второй директивой, так как были импортированы из Германии, которая уже провела имплементацию второй директивы. В результате право Сообщества обосновало защиту Рэтти в отношении растворителей, но не в отношении лаков.

Результаты рассмотрения этого дела показывают, что директива, имплементация которой еще не проведена, не имеет прямого действия до момента истечения срока[59] . Означает ли это, что директива не имеет никакой силы до истечения этого срока? Может ли частное лицо на основании директивы, если мероприятия по ее имплементации были проведены государством-членом до истечения срока, но проведены ненадлежащим образом, обжаловать регулирующий имплементацию закон? В обоснование положительного решения этого вопроса можно привести следующий довод: хотя государство-член и не обязано проводить имплементацию директивы до истечения срока, если оно принимает решение это сделать, оно должно это сделать в соответствии с директивой. Приняв решение имплементировать директиву раньше намеченного крайнего срока, государство-член ими добровольно возлагает на себя соответствующие обязательства.

Однако в обоснование отрицательного решения этого вопроса можно указать, что несмотря на то, что государству-члену нельзя позволять извлекать выгоды из противоправных действий в результате того, что мероприятия по имплементации были проведены ранее намеченного крайнего срока, его интересам не должен наноситься какой-либо ущерб. Какой из этих доводов будет использован Судом ЕС, покажет будущее. Однако возможно,

---

[59] Анализ ситуации, когда после истечения срока он продлевается, см. *Kloppenburg*, Case 70/83, [1984] ECR 1075.

что независимо от позиции в соответствии с правом Сообщества толкование и даже действительность национальной меры могут, что касается национального права, затрагиваться директивой. Это, конечно, будет различно в зависимости от страны[60].

Различие между директивами и регламентами

Придание директивам статуса актов, имеющих прямое действие, пожалуй, по сравнению с другими инициативами внесло наибольший вклад в дело усиления эффективности права Сообщества. Однако это достигнуто с некоторыми потерями: размыто различие между регламентами и директивами и деформирована структура Договора. Это, в свою очередь, вызвало реакцию на национальном уровне[61] .Таким образом, необходимо ответить на вопрос, в какой степени между директивами и регламентами еще сохраняется существенное отличие.

Некоторые из существующих различий уже упоминались. В первую очередь, для директив это срок, по истечении которого они имеют прямое действие. Что касается регламентов, они имеют прямое действием с момента их вступления в силу.

Второе отличие, потенциально имеющее большое значение, — то, что обычно государствам-членам не предписывается и не разрешается принимать национальные законы для имплементации положений регламента; в отношении же директивы превозносится право выбора "форм и методов" посредством которых должны достигаться ее цели[62] . Нет сомнений, что это относится и к ситуации, когда директива имеет прямое действие, однако в этом случае дискреционные полномочия государств-членов могут быть существенно ограничены.

Для этого есть две причины. Первая, институты Сообщества с давнего времени формулируют положения директив, как и положения регламентов, очень точно и подробно[63] . Более того Суд ЕС воспринял концепцию, в соответствии с которой пределы выбора государств-членов в отношении "форм и методов" имплементации зависят от цели, которую необходимо достичь: в некоторых случаях цель такова, что эти пределы сужаются до минимума. Например, при рассмотрении дела *Enka* v. *Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*[64] Суд указал, что в связи с принятием таможенного

---

[60] В Соединенном Королевстве законный акт, принятый в соответствии с разделом 2(2) Акта Европейских сообществ, может быть *ultra vires*, если выходит за рамки обязательств, налагаемых директивой, для имплементации которой он предназначен.

[61] См. стр. 252—255.

[62] Предусмотрено Ст. 189 ЕС и 161 Евратома; несколько другую формулировку, применяемую в случае рекомендации ЕОУС, см. Ст. 14 ЕОУС.

[63] Ср., напр., Директиву 75/34, OJ 1975, L14/10, с Регламентом 1251/70, OJ (Spec. Ed.) 1970 (II), 402.

[64] Case 38/77, [1977] ECR 2203 at paras. 11 — 18.

закона может потребоваться полная унификация. Поэтому он постановил, что соответствующее положение рассматриваемой директивы должно быть воспроизведено в законодательстве об имплементации каждого из государств-членов в том же виде, в каком оно закреплено в самой директиве[65]. В такой ситуации, с точки зрения государств-членов, имплементация — пустое упражнение[66].

Однако во многих случаях существуют реальные дискреционные полномочия. Необходимо также помнить, что для отдельных регламентов проведение государствами-членами мероприятий по имплементации также необходимо. В рамках этих мероприятий государства-члены также могут в значительной степени располагать свободой усмотрения. Регламент, касающийся тахографов (рассмотренный ранее)[67] — один из таких примеров: полномочия, предоставляемые в связи с инспекциями, детали мер уголовного преследования и пресечения должны были с учетом некоторых ограничений определяться государствами-членами.

Еще одно различие, которое иногда указывается, — то, что если прямое действие является нормальной характеристикой регламента, это — исключение в отношении директивы[68]. Чисто теоретически это, конечно, соответствует действительности: если государства-члены выполняют вытекающие из права Сообщества обязательства, не возникает ситуаций, когда директива имеет прямое действие. На практике, конечно, государства-члены не всегда производят имплементацию так, как они должны это делать: поэтому с практической точки зрения важно, что степень вероятности придания положению директивы статуса акта, имеющего прямое действие, ниже, чем для положения регламента.

В решении по делу *Van Duyn*[69] Суд ЕС указал, что хотя регламенты "могут иметь прямое действие по своей природе", директивы "не имеют автоматического прямого действия"[70]. Это подтверждает, что такое различие реально существует. Однако принятый в отношении директив критерий — такой же, как и критерий в отношении положений Договора, и хотя Суд подверг очень тщательному анализу положение, рассматриваемое в связи с делом *Van Duyn*, он продемонстрировал полную готовность объявлять целые группы директив имеющими прямое действие, даже не проводя отдельного анализа, отвечают ли их положения требованиям, предъявляемым к прямо-

---

[65] Более мягкий подход см. *Commission* v. *Italy*, Case 363/85, [1987] ECR 1733.

[66] Это упражнение, которое, несмотря ни на что, должно быть проделано. Государство-член не имеет права ссылаться на прямое действие директивы в качестве причины непроведения мероприятий по ее имплементации: см. *Commission* v. *Belgium*, Case 102/79, [1980] ECR 1473 at para. 12 of the judgement.

[67] Стр. 214—215.

[68] См. Brinkhorst (1971) 8 CMLRev. 380, at 390; Dashwood, "The Principle of Direct Effect in European Community Law" (1978) 16 *Journal of Common Market Studies* 229, at 241; и *per* Advocate General Reischl по делу *Ratti*, Case 148/78, [1979] ECR 1629, at 1650 и 1653 — 1654.

[69] Case 41/74, [1974] ECR 1337.

[70] At paras. 12 and 13 of the judgement.

му действию[71]. В связи с этим обнаружить какое-либо практическое различие между директивами и регламентами с этой точки зрения затруднительно.

Представляется, что различия, рассмотренные до настоящего момента, несущественны. Однако есть одно различие, важность которого велика: директивы не создают *обязательств* для частных лиц.

Вертикальное и горизонтальное прямое действие

Несомненно, как положения Договора, так и регламенты не только предоставляют частным лицам права, но и создают для них обязательства[72]. Однако Суд ЕС постановил, что директивы могут только предоставлять частным лицам права (в отношении государства); они не могут налагать обязательства на частных лиц (в пользу государства или других частных лиц). Это означает, что директивы обладают только "вертикальным" прямым действием; в отличие от регламентов или положений Договора они не имеют "горизонтального" прямого действия.

Вопрос о том, могут ли директивы иметь горизонтальное прямое действие, многие годы вызывал противоречивые мнения. Мнения ученых-юристов разделились[73]; два Генеральных адвоката возражали против такой возможности[74]; Суд дал понять, что разделяет это мнение[75]; в конце концов в решении по делу *Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*[76] Суд прямо указал, что директива "сама по себе не может налагать обязательства на частных лиц" и что "положение директивы как таковое нельзя использовать против таких лиц"[77]. Приведенный Судом довод был следующим: "в соответствии со Ст. 189 Договора о ЕЭС обязательность директивы, составляющая основу для ссылки на нее в национальном суде, существует только для "каждого государства-члена, которому она адресована"[78]. Другими словами, директива не является обяза-

---

[71] В решении по делу *Watson and Belmann*, Case 118/75, [1976] ECR 1185, Суд отметил, что все меры, принятые Сообществом в целях применения Ст. 48 — 66 Договора о ЕС, имеют прямое действие: см. первый параграф официального заключения Суда.

[72] В отношении регламентов это следует из условий Ст. 189 ЕС и Ст. 161 Евратома, которые предусматривают, что регламенты предназначены для общего применения. В решении по второму делу *Defrenne*, Case 43/75, [1976] ECR 455, Суд постановил, что положения Договора также могут иметь такое действие. Впоследствии это подтверждено в других судебных решениях.

[73] См. Easson, "Can Directives Impose Obligations on Individuals?" (1979) 4 ELRev. 67, at 70, note 24.

[74] Генеральный адвокат Рейсчл (Reischl) в заключении по делу *Ratti*, Case 148/78, [1979] ECR 1629, at 1650; и (более прямо) Генеральный адвокат Слынн (Slynn) по делу *Becker*, Case 8/81, [1982] ECR 53, at 81.

[75] См. например, *Becker*, paras. 17 — 26 of the judgement.

[76] Case 152/84, [1986] ECR 723.

[77] Para. 48 of the judgement. См. также дело *Kolpinghuis Nijmegen*, Case 80/86, [1987] ECR 3969, где Суд ЕС постановил, что государство-член не может ссылаться на прямое действие директивы (которая не была имплементирована) в целях уголовного делопроизводства против частного лица; см., далее *Pretore de Salò v.* X., Case 14/86, [1987] ECR 2545.

[78] Там же.

тельной для частных лиц, следовательно, она не может устанавливать для них обязательств.

Это твердый правовой довод традиционного типа. Однако в настоящий момент понятно, что Суд обычно не придает таким аргументам большого значения: он больше руководствуется политическими соображениями. Более того можно предположить, что следствием политики Суда по увеличению эффективности права Сообщества может быть его поддержка горизонтального прямого действия. Если бы этот вопрос встал перед Судом лет десять назад, не исключено, что результат был бы именно таким; однако с того времени два национальных суда, имеющих большое влияние, французский Государственный совет и немецкий Bundesfinanzhof, в целом высказывались против идеи, что директивы могут иметь прямое действие[79]. Это, конечно, создало серьезную проблему и, поскольку Суд ЕС отказался сдать завоеванные позиции, он вероятно, пришел к выводу о целесообразности не продвигаться в решении этого вопроса. Отказ признавать за директивами статус актов, имеющих горизонтальное прямое действие, следовательно, может рассматриваться как компромисс, при котором Суд ЕС ограничит прямое действие директив горизонтальным прямым действием, если национальные суды примут позицию Суда ЕС с учетом этого ограничения.

В любом случае, нет сомнений, что с чисто юридической стороны против признания за директивами горизонтального прямого действия выдвигаются очень веские доводы. Самый распространенный довод в пользу прямого действия директив — то, что государства не должны получать выгоду от невыполнения ими обязательств: этот довод неприменим, когда на директиву опираются меры против частного лица. Более того для директив, не адресованных всем государствам-членам, не существует требования о публикации в Официальном журнале[80], хотя на практике это всегда делается.

Со строго правовой точки зрения, однако, представляются веские доводы[81] против *какого-либо* прямого действия директив. Утвердив концепцию о наличии у директив вертикального прямого действия и отсутствии горизонтального прямого действия, Суд ЕС создал аномальную ситуацию. Возьмем, например, вопрос о недопустимости дискриминации мужчин и женщин при найме на работу. Если жалоба касается равной оплаты, проблем не возникает: этот вопрос входит в сферу Договора[82] и регулируется положением, имеющим горизонтальное прямое действие, и которое поэтому может быть использовано против работодателя, в качестве которого выступает частное лицо. Когда же, с другой стороны, дело касается дискриминации в иных вопросах, например, увольнение с работы, работник должен сослаться на

---

[79] Анализ этих дел и последних событий см. ниже, стр. 252—254 и 258—261.

[80] Ст. 191 предусматривает, что они должны быть только доведены до сведения тех, кого они касаются (т.е. до заинтересованного государства-члена).

[81] См. выше стр. 217.

[82] Ст. 119 ЕС.

директиву[83]. Так как директивы имеют только вертикальное прямое действие, женщина, работодателем которой является государство, может использовать ее положения против работодателя, но женщина, работодателем которой является частное лицо, сделать этого не может. Таким образом, например, медицинская сестра, работающая в государственной клинике, может использовать директиву в английском суде, однако это невозможно, если она работает в частной клинике[84].

Далее проблема связана с точными пределами вертикального прямого действия. Первый возникающий здесь вопрос — играет ли роль то, в каком качестве действует государство. При рассмотрении дела *Marshall* Суд постановил, что это не имеет значения: то, что государство должно осуществлять правительственные полномочия (например, сбор налогов), не является обязательным; достаточно, если оно заключает сделку, характерную для частного права, например, трудовой договор. В обоих случаях "необходимо не допустить ситуации, когда государство извлекает пользу из невыполнения обязательств соблюдать права Сообщества"[85].

Второй вопрос — какие органы считаются представляющими государство. В заключении по делу *Marshall* генеральный адвокат Слынн (Slynn) высказал точку зрения, что "государство" понимается в широком смысле слова, как включающее все его органы. В связи с трудоустройством охватывается персонал всех органов, а не только аппарат центральных министерств[86]. Как представляется, сам Суд использовал термины "государство" и "государственный орган" как взаимозаменяемые. В деле *Marshall* в качестве истца выступал работник Регионального управления здравоохранения, которое аппеляционный суд назвал "порождением государства". Это определенно охватывалось термином. Однако в связи с другими органами могут возникать более серьезные проблемы.

При рассмотрении более поздних дел Суд предпринял попытку прояснить вопрос. В решении по делу *Johnston v. Chief Constable of the RUC* [87] он постановил, что глава полицейских сил Соединенного Королевства, действуя в рамках своих служебных обязанностей, считается порождением государства[88]. Он не имеет права ссылаться то, что государство не выполнило своих обязательств по исполнению права Сообщества. В решении по делу *Fratelli Costanzo* v. *Comune di Milano*[89], подтверждено, что местные власти в

---

[83] Directive 76/207, OJ 1976, L39/40.
[84] Cf. *Marshall*, выше по тексту.
[85] At para. 49 of the judgement.
[86] Case 152/84, [1986] ECR 723.
[87] Case 222/84, [1986] ECR 1651.
[88] Para. 56 of the judgement.
[89] Case 103/88, [1989] ECR 1839.

этих целях также считаются частью государства[90]. Необходимо отметить, что в любом случае рассматриваемый орган не может нести ответственность за то, что государство не произвело имплементацию директивы[91]; несмотря на это обе эти структуры охватываются определением органом власти.

В связи с делом *Foster* v. *British Gas*[92] Суд ЕС столкнулся с более трудным вопросом: являлась ли Бритиш Газ частью государства до того, как была приватизирована? Палата лордов обратилась в Суд ЕС за разъяснением по этому вопросу в связи с делом, факты которого были сходными с делом *Marshall*.

Первое решение Суда ЕС касалось разделения юрисдикционных полномочий между ним и национальными судами: Суд ЕС постановил, что он обладает юрисдикцией определять категории лиц, в отношении которых директива имеет прямое действие; национальные суды, с другой стороны, должны принимать решения о том, относится ли рассматриваемый орган к одной из этих категорий. Другими словами, Суд ЕС должен определять нормы, а национальные суды — применять их к фактам дела.

Следующим был вопрос содержания. Учитывая свое решение с точки зрения юрисдикции, Суд непосредственно не решил, должно ли национализированное предприятие считаться частью государства. Вместо этого он закрепил общую формулу:

> ...орган независимо от его правовой формы, на который была возложена ответственность вследствие принятой государством меры за осуществление публичных функций под контролем государства и который в этих целях был наделен специальными полномочиями, выходящими за пределы следующих из обычных норм, применяемых к отношениям между частными лицами, в любом случае относится к категории органов, против которых могут быть применены положения директивы, имеющие прямое действие.

Этот критерий включает четыре элемента. Первый — орган должен осуществлять публичные функции; второй — он должен их осуществлять в соответствии с принятой государством мерой; третий — он должен их осуществлять под контролем государства и четвертый — он должен обладать специальными полномочиями, превышающими следующие из обычных норм, применяемых к отношениям между частными лицами. Каждый из этих элементов важен.

Представляется, что первый элемент исключает из круга государственных органов находящиеся в собственности государства компании, ведущие

---

[90] В решении по делу *Rienks*, Case 5/83, [1983] ECR 4233, которое было вынесено раньше решения по делу Marshall, Суд ЕС указал, что директива может иметь прямое действие против управленческого совета профессии, если последний "наделен общественными обязанностями" (para. 10 of the judgement). Факты дела, однако, были неординарными: общественная обязанность заключалась в регистрации в профессиональном реестре ведущего практику лица, а дело касалось уголовного преследования за незаконную практику.

[91] См. *per* Advocate General van Gerven по делу *Foster* v. *British Gas* (ниже) at 1-3330.

[92] Case C-188/89, [1990] ECR 1-3313.

обычную коммерческую деятельность, например, инжиниринговую компанию. Второй элемент, по всей видимости, исключает благотворительные учреждения, созданные в соответствии с частными актами, такими, как завещание или акт учреждения доверительной собственности, даже если они осуществляют публичные функции. Как представляется, третий элемент исключает большинство из приватизированных компаний. Можно также предположить, что он исключает независимые органы, например, глава сил полиции, но как уже подчеркнуто, это не так[93]. Ссылка на четвертый элемент означает, что орган должен обладать специальными полномочиями административного характера. Это также при обычных обстоятельствах должно исключить благотворительные организации и коммерческие компании, даже если они находятся в собственности государства. Однако необходимо помнить, что в Суде ЕС исторически действует тенденция к снижению планки требований для применения права Сообщества — общие правила в отношении прямого действия директив — пример тому, поэтому неудивительно, если то же будет сделано и здесь. В любом случае, как представляется, Суд в обязательном порядке не считает формулу, принятую в связи с делом *Foster,* эксклюзивным критерием: органы, которые не охватываются этой формулой, могут быть отнесены к группе государственных по каким-либо другим основаниям[94].

Когда материалы дела *Foster* поступили обратно в Палату лордов, критерий был применен к фактам дела[95]. Условия первого и второго элементов были выполнены, так как на Бритиш Газ по закону было возложено обязательство поддерживать эффективную систему обеспечения Великобритании газом[96]. В связи с тем, что министр по закону обладал полномочиями издавать в отношении Бритиш Газ директивы, элемент, предусматривающий государственный контроль, также присутствовал[97]. Также было отмечено выполнение критерия по четвертому элементу, так как Бритиш Газ предоставлена монополия в сфере обеспечения газом. В результате Палата лордов постановила, что Бритиш Газ, в момент национализации, в целях разрешения спорного вопроса считалось порождением государства.

---

[93] *Johnston v. Chief Constable of the RUC*, Case 222/84, [1986] ECR 1651.

[94] На это указывает фраза "в любом случае" из приведенной цитаты. В связи с делом *Doughty v. Rolls-Royce* (далее), Аппеляционный суд постановил, что тест не считался универсальным для всех категорий дел; однако, он указал, что при разрешении дела такого же общего характера как *Foster*, формула всегда должна быть отправной точкой и обычно заключительной точкой: при наличии каждого элемента, чтобы в результате орган не был признан созданным государством, должно иметь место что-то очень необычное; и если один из элементов отсутствует, чтобы орган был признан созданным государством, необходимо включение какого-либо нового, не предусмотренного формулой аспекта.

[95] [1991] 2 AC 306.

[96] Gas Act 1972, s. 2(1).

[97] Там же s. 4 и 7. То, что правительство не осуществляло ежедневный контроль за Бритиш Газ, было признано Палатой лордов не относящимся к делу.

На настоящий момент решение по делу *Foster* v. *British Gas* — последнее, касающееся рассматриваемого момента. Однако в связи с делом *Doughty* v. *Rolls-Royce*[99] перед Аппеляционным судом также стоял вопрос, является ли Ролс-Ройс порождением государства. Факты были аналогичными имевшим место в деле *Foster*, за исключением того, что Ролс-Ройс — коммерческая компания, хотя держателями ее акций были указанные государством лица. Достаточно ли этого, чтобы квалифицировать эту компанию как часть государства. Апеляционный суд постановил, что нет. Он был готов признать, что имел место элемент государственного контроля, однако, по мнению Суда, компания не осуществляла публичных функций; отсутствовал закон или какой-либо другой акт, принятый государством; на компании также не возлагались какие-либо особые полномочия. Одного того, что компания производила военное оборудование, основная часть которого закупалась государством, недостаточно: сделки проводились на коммерческой основе по рыночным ценам.

Придание директивам статуса актов, имеющих прямое действие, не единственная цель, для которой необходимо точно определить, что считается государством. Аналогичные проблемы возникают при применении Ст. 48(4). Ст. 48 касается свободного передвижения работников. В соответствии со Ст. 48(2) запрещена какая-либо дискриминация по национальному признаку в отношении работников из других государств-членов, однако Ст. 48(4) предусматривает исключение: она определяет, что положения Статьи 48 не относятся к "найму на государственную службу". Бесспорно, концепция найма на государственную службу сходна с концепцией государственного трудоустройства, хотя, возможно, и шире последней. Однако Суд ЕС дал более узкое ее определение. Представляется, что она охватывает только чиновников, осуществляющих властные полномочия или выполняющих функции, связанные с формированием политики. Медицинские сестры в государственных больницах из этого круга лиц исключены[100]; несомненно большинство, если не все работники национализированных компаний также исключены. Таким образом, ни госпожа Фостер (Foster), ни госпожа Даути (Doughty) не считаются занятыми на государственной службе в целях Ст. 48(4) ЕС. Это показывает, что для Суда ЕС содержание таких концепций как "государство" меняется в зависимости от целей их применения. Когда повышение эффективности права Сообщества обеспечивает более узкое значение, использоваться будет именно оно, при противоположной ситуации обратятся к более широкому значению[101].

Ранее уже отмечалось, что принятие Судом ЕС принципа, предусматривающего, что директивы не могут налагать обязательства на частных лиц, может рассматриваться как тактическое отступление, обусловленное отрица-

---

[99] [1992] ICR 538; [1992] IRLR 126; *The Times*, 14 January 1992.
[100] *Commission* v. *Belgium*, Case 149/79, [1980] ECR 3881 and [1982] ECR 1845.
[101] Cf. *Per* Advocate General van Gerven in *Foster* (ранее), at pp. I-3334-6.

тельной реакцией в некоторых кругах к концепции в целом, в соответствии с которой директивам может быть придан статус актов, имеющих прямое действие. С учетом, что Суд ЕС строго проводит политику увеличения эффективности права Сообщества, неизбежно, что Суд предпримет шаги, чтобы вернуть утраченные позиции. Широкое толкование концепции государства — часть этой стратегии. Два других обстоятельства, которые в то время могли сделать различие между горизонтальным и вертикальным прямым действием малозначимым, — то, что иногда называют "косвенным действием" и возможность подачи иска против правительства государства-члена в целях возмещения ущерба в связи с непроведением мероприятий по имплементации директивы. Эти обстоятельства сейчас будут рассмотрены.

Косвенное действие

Хотя термин "непрямое действие" Судом ЕС не используется, он оказался удобной биркой для концепции, предусматривающей, что правовые нормы Сообщества, даже если они не имеют прямого действия, должны учитываться национальными судами при толковании национального законодательства. Концепция косвенного действия в основном (но не исключительно)[102] применяется в отношении директив, которые, как мы видели, не могут налагать обязательства на частных лиц. Таким образом, она окольным путем, за счет толкования, обеспечивает примерно тот же результат.

Концепция берет начало в деле *Von Colson and Kamann* v. *Land Nordrhein Westfalen*[103], которое касалось дискриминации по признаку пола. В решении Суд указал, что "толкование и применение законов, принятых с целью имплементации директивы в соответствии с требованиями права Сообщества, относится к компетенции национального суда, насколько ему для этого предоставлены дискреционные полномочия в соответствии с национальным правом"[104].

Это абсолютно разумное требование. Если законы принимаются в целях имплементации директивы, можно исходить из точки зрения, что национальные законодательные органы намеревались включить в него в полной мере все аспекты директивы, и верно, что его толкование должно проводиться с учетом этой директивы[105] . Более того Суд ЕС дал ясно понять, что от национальных судов не требуется выходить за рамки того, что предусмотрено национальным правом.

---

[102] По делу *Grimaldi*, Case C-322/88, [1989] ECR 4407, Суд ЕС постановил, что рекомендации (которые не имеют обязательной силы) должны приниматься национальными судами во внимание, при толковании национального права или права Сообщества. Нет сомнения, что то же касается любого, не имеющего прямого действия акта Сообщества.

[103] Case 14/83, [1984] ECR 1891.

[104] Para. 28 of the judgement, воспроизведенный в последнем предложении, para. 3 of the Ruling.

[105] Этот принцип применяется в праве Соединенного Королевства не только в отношении права Сообщества, но и в отношении обязательств по международным договорам: см., например, *per* Lord Diplock по делу *Garland* v. *British Rail Engineering* [1983] 2 AC 751, at 771.

Впоследствии та же концепция была принята в отношении национального законодательства, которое принималось не в целях имплементации директивы, и до ее издания[106]. Это произошло при рассмотрении дела Marleasing[107], поступившего из испанского суда. Гражданский кодекс Испании предусматривает, что контракт не имеет юридической силы, если он не имеет оснований или имеет незаконные основания[108]. Исходя из этого утверждалось, что контракт, имеющий целью создания испанской компании, недействителен, так как не имеет основания, является фиктивной сделкой и заключен только с целью обмана кредиторов другой компании. Таким образом, утверждалось, что создание компании было недействительным. Однако директива Сообщества содержит исчерпывающий перечень оснований, по которым создание компании может быть признано недействительным. В этот перечень отсутствие юридического основания не входит. Таким образом, между положениями Гражданского кодекса Испании и положениями директивы существовал потенциальный конфликт. Имплементация упомянутой директивы в Испании произведена не была. Испанский суд обратился в Суд ЕС за разъяснением по вопросу, имела ли прямое действие директива Сообщества. Так как стороны спора были частными лицами, встал вопрос о горизонтальном прямом действии.

Отвечая на вопрос, Суд ЕС подтвердил свои выводы по делу *Marshall* относительно того, что директива не может налагать обязательства на частных лиц. После этого он провел анализ концепции косвенного действия. Он распространил правило, закрепленное в решении по делу *Von Colson*, на национальное законодательство, принятое до издания директивы, таким образом создавая возможность применения концепции в связи с соответствующими положениями Гражданского кодекса Испании. Более того он указал, что национальное право должно толковаться таким образом, чтобы признание создания компании недействительным производилось только по перечисленным в директиве основаниям, таким образом не оставляя национальному суду никаких вариантов, за исключением обеспечивающих этот результат.

Если под этим Суд имел в виду, что предусмотренная директивой цель должна быть достигнута независимо от того, существуют ли сомнения в отношении толкования национального положения, и независимо от того, может ли это положение в разумной степени отражать необходимое в соответ-

---

[106] Намек на это содержится в para 26 of the judgement по делу *Von Colson* (ранее по тексту) и para. 12 of the judgement по делу *Kolpinghuis Nijmegen*, Case 80/86, [1987] ECR 3969; но см. заключение Advocate General Slynn по делу *Marshall*, в котором он подчеркивает (at 733) свое неудовлетворение тем, что право Сообщества обязывает национальные суды толковать предшествующее законодательство в соответствии с директивой.

[107] Case C-106/89, [1990] ECR I-4135.

[108] Концепция "основания" ("cause") (на латыни *causa*) сыграла важную роль в истории систем гражданского права и ее воплощение можно найти в нескольких современных гражданских кодексах. Концепция не настолько легкая, что ее можно объяснить в нескольких словах, но в некоторой степени она аналогична цели или объекту контракта.

ствии с директивой значение, результат этого, несмотря на декларирование того, что Суд придерживается принципа, принятого в связи с делом *Marshall*, — то, что Суд фактически сделал директивы актами, имеющими прямое действие в отношении частных лиц.

Юрисдикция Суда ЕС распространяется только на толкование права Сообщества[109]; толкование национального права относится к исключительной юрисдикции национальных судов. Действия Суда ЕС, когда он говорит, что национальные суды должны учитывать при толковании национального права, находятся на грани его полномочий; в то же время его действия, когда он указывает национальным судам исход спора, явно производятся с превышением его полномочий. Учитывая сказанное, если национальный суд не может толковать национальное законодательство таким образом, чтобы действовали положения директивы, он может считать себя правым, если проигнорирует такие инструкции Суда ЕС[110].

Однако возможно, Суд ЕС не намеревался зайти так далеко[111]. Из заключения Генерального адвоката ван Гервина (van Gerven) следует, что право Испании реально в спорном вопросе неоднозначно. Испанский закон о компаниях не указывал оснований признания создания компании незаконным, и вывод, что в этом случае по аналогии должны быть применены положения контрактах, сделан по материалам правовой литературы. Если это соответствует действительности, выводы Суда, исходя из фактов дела, вероятно, могут быть оправданы[112]. В любом случае Палата лордов приняла именно толкование дела *Marleasing*. В связи с делом *Webb* v. *Emo Air Cargo*[113] Палата указала[114]:

---

[109] Статьи 177 ЕС и 150 Евратома.

[110] В связи с делом *Duke* v. *Reliance Systems* [1988] AC 618, рассмотренным до *Marleasing*, Лорд Темплмен отказал в "искажении толкования внутреннего акта в целях совместимости с правом Сообщества не имеющем прямого действия" (at 641); см. также Finnegan v. Clowney Youth Training Programme [1990] 2 AC 407; но см. *Litster v. Forth Dry Dock & Engineering Co.* [1990] 1 AC 546, где Палата лордов была готова истолковать внутреннее законодательство, принятое в целях имплементации директивы, таким образом, чтобы оно соответствовало директиве.

[111] Интересно отметить, что в решении по делу *Foster* (решение принято на заседании в полном составе), которое было вынесено только за четыре месяца до решения по делу *Marleasing*, Суд без комментариев констатировал, что в соответствии с предшествующим решением Палаты лордов, соответствующее британское законодательство не может быть истолковано таким образом, что оно соответствует рассматриваемой в связи с этим делом директиве. Дальнейший анализ *Marleasing* см. De Búrca, "Giving Effect to European Community Directives" (1992) 55 MLR 215; Mead, "The Obligation to Apply European Law: Is *Duke* Dead?" (1991) 16 ELRev. 490; Greenwood, "Effect of EC Directives in National Law" [1992] CLJ 3, at 4 — 5; Maltby, "*Marleasing*: What is All the Fuss About?" (1993) 109 LQR 301.

[112] Сам генеральный адвокат подчеркнул, что обязанность толковать национальное право в целях соответствия его директиве возникает только тогда, когда национальное право "в какой-либо степени открыто для толкования" и что национальный суд должен использовать обычные методы толкования в своей правовой системе, хотя он может выбрать метод, позволяющий ему достичь желаемого результата (I-4146-48).

[113] [1993] 1 WLR 49 (HL).

[114] At 60, *per* Lord Keith of Kinkel (с которым согласились: лорды Гриффитс, Браун-Вилкинсон, Мустил и Слинн (Griffiths, Browne-Wilkinson, Mustill и Slynn).

Необходимо отметить, что рассматриваемое в этом деле положение испанского права носит общий характер и может толковаться как в узком, так и в широком смысле. Оно не содержит специальной ссылки на основания, по которым может быть признано недействительным создание публичной компании с ограниченной ответственностью. Если такая ссылка имела место и среди оснований есть создание компании для обмана кредиторов или одного из учредителей, испанский суд обязан решить дело на основании испанского законодательства независимо от содержания директивы. Как указал Суд ЕС, национальный суд должен толковать национальное право так, чтобы оно соответствовало условиям директивы по тому же вопросу, только если это возможно[115]. Это означает, что внутреннее право должно быть открытым с точки зрения, соответствующего директиве толкования, независимо от того, является ли оно открытым с точки зрения несоответствующего директиве толкования.

После этого Палата лордов в соответствии со Ст. 177 в преюдициальном порядке обратилась в Суд ЕС с просьбой о толковании рассматриваемой директивы. Если Суд ЕС не согласится с приведенной цитатой, он сможет отметить это при представлении заключения[116].

Ответственность правительств за непроведение мероприятий по имплементации

Дело *Francovich*[117] ознаменовало новую веху в кампании Суда ЕС по признанию за директивами прямого действия в точном объеме. Дело касалось директивы ЕС, предусматривающей, что в случае банкротства работодателя должна быть погашена задолженность по заработной плате работникам. Это должно быть достигнуто путем создания в каждом государстве-члене "институтов гарантий", финансируемых работодателями, но независимых от них, а также не подлежащих обращению на них требований кредиторов. Имплементация директивы подлежала проведению до 23 октября 1983 г. Италия не выполнила требования по принятию необходимого законодательства и Комиссия подала иск в соответствии со Ст. 169 ЕС[118], который был удовлетворен. Несмотря на это, Италия не предпринимала каких-либо действий для имплементации директивы.

Не была погашена часть задолженности по зарплате, и группа работников подала иск против правительства Италии, требуя выплат сумм, причитающихся в соответствии с директивой, или возмещения ущерба в связи с тем, что не была осуществлена имплементация директивы. Итальянский суд, рассматривавший дело, обратился в преюдициальном порядке в Суд

---

[115] Фраза "насколько это возможно" ("as far as possible") встречается в para. 8 of the judgement по делу Marleasing. Она, однако, не повторяется в последующих параграфах и в настоящем заключении.

[116] К сожалению, это случится слишком поздно, чтобы заключение было внесено в настоящее издание книги.

[117] *Francovich* v. *Italy*, Cases C-6, 9/90, [1991] ECR I-5357.

[118] *Commission* v. *Italy*, Case 22/87, [1989] ECR 143.

ЕС, который постановил, что директива не имела прямого действия, так как институты гарантий в соответствии с самой директивой не создавались, а должны быть созданы государствами-членами: итальянское правительство нельзя считать институтом гарантий, так как оно не произвело имплементацию директивы. Таким образом, первый выдвинутый работниками довод был отклонен.

Однако решение в связи с их вторым доводом было принято в пользу работников. Суд постановил, что составная часть Договора — принцип, указывающий, что государство-член обязано компенсировать частным лицам ущерб, нанесенный им в результате нарушения права Сообщества, за которое несет ответственность государство-член. Суд обосновал свое решение, используя тот же политический довод, который был использован в целях оправдания концепции прямого действия: если бы такого принципа не существовало, это негативно отразилось бы на эффективности права Сообщества и ослабило бы защиту прав частных лиц[119]. Иными словами, принцип существует, так как его существование отвечает интересам Сообщества[120].

После установления факта наличия принципа Суд сформулировал требования его применения. Если директива не имплементирована, должны быть удовлетворены три требования. Первое — цель, которая должна быть достигнута в соответствии с директивой, должна подразумевать предоставление прав частным лицам, второе — эти права должны быть определяемыми, исходя из положений директивы, и третье — должна существовать причинная связь между нарушением государством-членом права Сообщества и нанесенным заявителю ущербом. Процессуальные детали определяются в соответствии с национальным правом, но национальные нормы не должны быть менее благоприятными для заявителя, чем применяемые при аналогичных требованиях, в соответствии с национальным правом они также не должны делать невозможным (или слишком трудным) использование средств судебной защиты на практике[121].

Факт отсутствия действий правительства Италии по имплементации директивы уже был установлен решением Суда ЕС по предшествующему делу; результат реализации директивы предполагал предоставление прав частным лицам и содержание этих прав могло быть определено по положениям директивы[122]. Таким образом были выполнены все требования. Дело передано обратно в итальянский Суд для реализации судебной защиты.

---

[119] Он также использовал ссылку на Ст. 5 ЕС, которая предусматривает, что государства-члены должны предпринимать все надлежащие меры, чтобы обеспечить выполнение обязательств Сообщества. Это положение также было использовано для обоснования использования принципа прямого действия.

[120] См. выше стр. 90—94.

[121] Это стандартные требования, см. стр. 239—243.

[122] Определено Судом в предшествующей части решения, где он рассматривает вопрос прямого действия: с этой точки зрения Суд установил, что директива была достаточно понятной и точной, чтобы иметь прямое действие.

Принцип, установленный при рассмотрении этого дела, имеет большое потенциальное значение. Однако еще слишком рано судить, какими будут последствия его использования, хотя судя по тому, как он сформулирован в решении по делу *Francovich*, сфера его применения широка. При рассмотрении дела *Francovich* факт отсутствия действий правительства Италии был прямо установлен в предшествующем деле. В этой ситуации то, что Суд ЕС не установил каких-либо условий для определения вины, совсем не означает, что таких условий не существует.

Условия, необходимые для определения ответственности Сообщества, если регламент нарушает норму права, обладающую преимущественной юридической силой и имеющую целью предоставление прав частным лицам, похожи на сформулированные в решении по делу *Francovich*; однако существует дополнительное требование — нарушение должно быть достаточно серьезным[123]. Это последнее требование предполагает наличие доказательств, что рассматриваемый институт Сообщества "очевидно и существенно превысил свои полномочия"[124]. Это требование выполняется редко[125]. В результате добиться от Сообщества возмещения ущерба можно только в исключительных случаях. Интересно, применимы ли аналогичные требования при исках против государств-членов[126]?

Выводы

Как мы видели, решение по делу *Marshall*, в соответствии с которым директивы не имеют горизонтального действия, — нехарактерное для Суда ЕС отступление от правила. По всей вероятности оно объяснялось примирительной тактикой в отношении тех национальный судов, в особенности французского *Conseil d'Etat* и немецкого *Bundesfinanzhof*, которые противились прямому действию директив как таковому. Попытки вернуть оставленные позиции, однако, вызвали новые проблемы. Аномальное различие между правами работников в государственном и частном секторах (например, в части дискриминации по признаку пола), неясность предложенного Судом определения "государство" и трудности в связи с концепцией прямого действия стали причиной появления предложений пересмотреть решение по делу *Marshall*. Так как в настоящий момент большинство национальных судов готовы признать вертикальное прямое действие директив, Суд ЕС может исходить из точки зрения, что пришло время требовать признания и горизонтального прямого действия. В связи с одним из последних дел, *Vaneetveld* v. *Le Foyer*[127], генеральный адвокат Джэкобс (Jacobs) предложил

---

[123] *Zuckerfabrik Schöppenstedt* v. *Council*, Case 5/71, [1971] ECR 975.

[124] *HNL v. Council and Commission* (second *Skimmed Milk Powder* case), Cases 83, 94/76, 4, 15, 40/77, [1978] ECR 1209.

[125] См. стр. 508—515

[126] Полный анализ этого вопроса (который может быть снят ко времени выхода настоящего издания) см. Steiner, "From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law" (1993) 18 ELRev. 3, at 12 — 19.

[127] Case C-316/93, 3 March 1994.

устранить различие между вертикальным и горизонтальным прямым действием и высказался за то, чтобы директивы прямо устанавливали обязательства для частных лиц. Поддержит ли Суд ЕС эту точку зрения, будет видно из его последующих решений[127а].

РЕШЕНИЯ

Следующий вопрос — имеют ли прямое действие решения в соответствии с Договорами о ЕС и Евратоме (или индивидуальные решения в соответствии с Договором о ЕОУС). Можно предположить, что этот вопрос имеет лишь ограниченное значение, так как, как уже отмечалось ранее, решение — это исполнительный акт: предоставляемые таким актом права в редких случаях могут быть использованы при обращении в национальные суды. Однако в реальности институты Сообщества не считали невозможным принимать решения законодательного характера: некоторые из них похожи на директивы и предусматривают, что государства-члены для достижения предусмотренного результата должна предпринять действия; другие, скорее похожи на регламенты, и закрепляют общие нормы.

Учитывая решения Суда, касающиеся директив, можно удивляться, если он не объявит, что решения также могут иметь прямое действие. Впервые это было признано в решении по делу *Grad* [128] вынесенном почти за четыре года до решения по делу *Van Duyn*[129] . Обоснования были такими же.

Большинство из того, что говорилось о директивах, действительно и в отношении решений. Решение, конечно же, отличается от директивы, оно, в частности, может быть адресовано как частному лицу, так и государству-члену. Однако с учетом того, что Суд указал в связи с делом Marshall[130] , решение может прямо устанавливать обязанности только для того, кому оно адресовано[131] . Когда решение адресовано государству-члену, оно не имеет горизонтального прямого действия[132].

СОГЛАШЕНИЯ С ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ

Соглашения с третьими странами, несомненно, относятся к иной категории, чем учредительные Договоры и правовые нормы Сообщества. В част-

---

[127а] Этого не было сделано в связи с делом *Vaneetveld*, так как решение этого вопроса не относилось к предмету спора.

[128] Case 9/70, [1970] ECR 825.

[129] См. стр. 217—218.

[130] См. стр. 224—225.

[131] В соответствии со Ст. 189 ЕС решение обязательно только для лица (или лиц), которому оно адресовано.

[132] Однако см. *per* Advocate General Reischl по делу *Unil-It*, Case 30/75, [1975] ECR 1419, at 1434.

ности, можно предположить, что вопрос об их прямом действии решается в соответствии с нормами международного права и в случае, если они имеют прямое действие в странах Сообщества и не имеют такового в других странах, нарушаются баланс и взаимность. Как представляется, на первом этапе этот довод имел некоторый вес[133], однако впоследствии был отклонен Судом ЕС[134]. В настоящий момент ситуация следующая: международные соглашения с третьими странами — создают они специальный режим, закрепляющий за третьей страной больше прав, чем за Сообществом[135], или обычные двусторонние соглашения могут иметь прямое действие — применяются в судах государств—членов Сообщества независимо от того, имеют ли они прямое действие в третьей стране. Как представляется, используется такой же критерий, как и в случае с Договорами Сообщества[137].

Ключевым в связи с рассматриваемыми вопросами считается дело *Kupferberg*[138], предметом спора в котором было утверждение, что немецкий налог на вино не должен применяться в отношении импортируемых из Португалии (до того как Португалия присоединилась к Сообществу), так как это противоречит Торговому соглашению между Сообществом и Португалией. Возник вопрос, имеют ли в Германии прямое действие положения Соглашения о свободной торговле. Суд ЕС постановил, что этот вопрос не может решаться в рамках правовых систем государств-членов, так как желательно унифицированное для всего Сообщества решение. Таким образом, вопрос, по мнению Суда, должен был решаться на основе права Сообщества[139]. Суд ЕС, проанализировав обстоятельства дела, постановил, что торговые соглашения имеет прямое действие. То, что оно, вероятно, не имеет прямого действия в Португалии, расценено как не относящееся к делу[140].

---

[133] *Bresciani*, Case 87/75, [1976] ECR 129, at 148 — 149 (*per* Advocate General Trabucchi) and para. 22 of the judgement; *Polydor*, Case 270/80, [1982] ECR 329, at 355 (*per* Advocate General Rozès).

[134] *Kupferberg* (анализируется далее).

[135] *Bresciani* (ранее)

[137] Представляется, что различия между тем, заключено ли соглашение (со стороны Сообщества) только Сообществом, как это было в деле Kupferberg (далее), или Сообществом и государствами-членами, действующими совместно (смешанное соглашение), как в деле Bresciani (ранее), не существует. Хотя в связи с последней ситуацией можно выдвигать доводы о том, что действие частей соглашения, не входящих в компетенцию Сообщества в отношении заключения международных договоров, должно определяться в соответствии с национальным законодательством. В отношении соглашений, заключенных государствами-членами отдельно, которые стали обязательными для Сообщества в результате присоединения (напр., ГАТТ (GATT)), представляется, что Суд ЕС в принципе признает возможность прямого действия, хотя на практике его решения всегда шли с этим в разрез: см. *International Fruit Company*, Cases 21-4/72, [1972] ECR 1219; *Schluter*, Case 9/73, [1973] ECR 1135; *SPI*, Cases 267-9/81, [1983] ECR 801.

[138] Case 104/81, [1982] ECR 3641. См. также *Sevince* (ранее); *Demirel*, Case 12/86, [1987] ECR 3719; *Kziber*, Case C-18/90, [1991] ECR 1-199.

[139] At. Para. 17 of the judgement, Суд постановил, что если само соглашение предусматривает, обладает ли оно прямым действием, это должно сыграть решающую роль. Однако такие положения не являются общепринятыми, и соглашение с Португалией его не содержало. В отсутствие такого положения вопрос решается Судом ЕС в соответствии с его собственными критериями.

[140] См. para 18 of the judgement.

В результате бизнесмены из третьих стран, продающие товары в Сообществе, получили более эффективные средства обеспечения соглашения, чем бизнесмены из стран Сообщества, осуществляющие экспорт в третьи страны. Однако Суд ЕС также дал ясно понять, что к положениям соглашений с третьими странами не применяется такое же широкое и политически ориентированное толкование, как к положениям Договоров Сообщества. Это касается и часто возникающих случаев, когда соглашение почти полностью повторяет положения Договора о ЕС[141].

Причина, по которой Суд ЕС обратился к этой стратегии, по-видимому, следующая. Когда Сообщество заключает соглашение с третьей страной, на него возлагается обязательство обеспечить выполнение этого соглашения. Однако часто имплементация соглашения со стороны Сообщества зависит от государств-членов. Таким образом, отношениям Сообщества и третьей страны наносится ущерб, если государства-члены не выполняют обязательства по этому соглашению.

Бесспорно, соглашения между Сообществом и третьей страной обязательны для государств-членов[142] и, несомненно, против государства, которое не выполняет условий этого соглашения, может быть подан иск в соответствии со Ст. 169[143]. Но это слишком обременительное средство защиты. Признав такие соглашения, имеющими прямое действие, Суд облегчил процедуру обеспечения их выполнения. В то же время, отказавшись от обычного *метода толкования таких соглашений, Суд обеспечил, чтобы третьи страны* не получили каких-либо существенных преимуществ.

АКТЫ ИНСТИТУТОВ, УЧРЕЖДЕННЫХ СОГЛАШЕНИЯМИ С ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ

В некоторых случаях соглашения с третьими странами создают институты, такие, как советы ассоциации, в соответствии с соглашениями о создании ассоциации. В решении по делу *Sevince*[144], Суд ЕС постановил, что акты (решения), принятые такими институтами, могут иметь прямое действие в Сообществе, если они отвечают требованиям, применимым к соглашениям *между Сообществом и третьими странами.*

---

[141] *Polydor*, Case 270/80, [1982] ECR 329; *Kupferberg* (ранее) at paras. 28 — 31 of the judgement. Это означает, что те же слова могут иметь различное значение в Договоре о ЕС и в соглашении с *третьей* страной.

[142] Ст. 228 (2) ЕС

[143] См. гл. 10 ниже.

[144] Case C-192/89, [1990] ECR I-3461.

СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

В целом право Сообщества не обеспечивает средства правовой защиты при нарушении предоставляемых им прав: они предоставляются в рамках национального права[145]. Хотя государства-члены не обязаны для обеспечения права Сообщества создавать новые средства правовой защиты, все такие средства, обычно доступные в соответствии с национальным правом, должны быть доступны сторонам в споре, касающимся применения права Сообщества. Средства правовой защиты должны предоставляться сторонам такого спора на не менее благоприятных условиях, чем сторонам спора в связи с применением национального законодательства: дискриминации существовать не должно[146].

Это ясно показано Судом при рассмотрении ряда дел. Например, в решении по делу *Rewe* v. *Hauptzollamt Kiel*[147] Суд указал:

> Создания новых средств судебной защиты в национальных судах, отличающихся от уже предусмотренных, с целью обеспечения права Сообщества не предполагалось. С другой стороны, система правовой защиты, созданная Договором, как это, в частности, предусмотрено в соответствии со Ст. 177, подразумевает, что любой, предусмотренный национальным правом, тип иска должен быть доступен в целях обеспечения соблюдения имеющих прямое действие положений права Сообщества на тех же условиях в части допустимости и процедуры, которые были бы применены в случае, если вопрос касается соблюдения национального права[148].

Принцип равного доступа к средствам правовой защиты, однако, является частью приоритетного принципа, указывающего, что государства-члены должны обеспечить эффективные средства правовой защиты для защиты предоставляемых правом Сообщества прав. В частности, если использование обычных национальных средств правовой защиты означает, что на практике обеспечение права Сообщества невозможно или слишком затруднительно, государство-член обязано создать специальные средства правовой защиты. Так, в решении по делу *Von Colson and Kamann* v. *Land Nordrhein-Westfalen*[149], возникшему в связи с директивой, касающейся недискриминации по признаку пола, Суд ЕС констатировал следующее[150]:

---

[145] Процессуальные вопросы, а также вопросы доказательств, также регулируются в соответствии с национальным правом. Сюда относятся и вопросы подсудности, сроки процессульных действий, бремя доказывания: *Comet* v. *Produktschap voor Siergewassen*, Case 45/76, [1976] ECR 2043; *Deutsche Milchkontor* v. *Germany*, Cases 205-15/82, [1983] ECR 2633. В связи с вопросом о сроках см. дело *Emmott*, Case C-208/90, [1991] ECR I-4269, анализ которого приводится на стр. 242—243.

[146] *Comet* v. *Produktschap voor Siergewassen* (выше) (para. 13 of the judgement); *Deutsche Milchkontor* v. *Germany* (выше) para. 23 of the judgement).

[147] Case 158/80, [1981] ECR 1805.

[148] Para. 44 of the judgement.

[149] Case 14/83, [1984] ECR 1891.

[150] Para. 23 of the judgement.

> Хотя ...полная имплементация директивы не требует каких-либо специфических форм санкций в связи с противозаконной дискриминацией, она предусматривает, что *санкция должна быть такой*, чтобы *она обеспечила* реальную и эффективную судебную защиту. Более того она должна также иметь реальный сдерживающий эффект в отношении работодателя. Отсюда следует, что когда государство-член в качестве наказания за нарушение запрета дискриминации применяет компенсацию, компенсация в любом случае должна быть адекватна нанесенному ущербу.

Возникает ряд ситуаций, в настоящий момент все еще редко встречающихся, когда Суд ЕС сам предпринимает действия для обеспечения соответствующих средств защиты. Далее приводятся четыре примера. Первый — дело *UNECTEF* v. *Heylens*[151], в решении по которому Суд ЕС установил правило, что решение национального органа, отклоняющее притязание в соответствии с правом Сообщества, должно быть обосновано и может быть предметом судебного контроля в национальных судах, даже если представляется, что в соответствии с обычной практикой, принятой в конкретной национальной системе, это не является необходимым.

Второй пример — дело *R.* v. *Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* (No. 2)[152]. Это дело возникло из-за столкновения британских и испанских интересов в области промысла рыбы. Испанцы утверждали, что так как их суда принадлежали компаниям, созданным в Англии, в соответствии с правом Сообщества они имеют право вести лов рыбы в британских водах. Так как улов испанских рыбаков подпадал бы под британскую квоту, британские рыбаки выдвинули возражения. Британский парламент принял законы, запрещающие рыбный промысел для испанцев, после чего последние обжаловали решение парламента в английских судах. Английский суд обратился в Суд ЕС с вопросом, противоречит ли решение парламента праву Сообщества.

Так как решение вопроса в Суде ЕС обычно длится от одного до двух лет, это означает, что рыбацкие шхуны пропустят промысловый сезон. Испанские рыбаки обратились в английский суд с просьбой об издании промежуточного судебного запрета, чтобы приостановить применение правительством закона до момента вынесения решения Судом ЕС. Такой запрет был судом предоставлен, однако Апелляционный суд его аннулировал. Решение Апелляционного суда утверждено Палатой лордов, которая постановила, что в соответствии с правом Соединенного Королевства полномочий по изданию судебного запрета в отношении верховной власти с целью приостановить действия акта Парламента[153] не существует. После этого сама Палата лордов обратилась в Суд ЕС для решения вопроса, должны ли в со-

---

[151] Case 222/86, [1987] ECR 4097.
[152] Case C-213/89, [1990] ECR I-2433; [1990] 3 WLR 818.
[153] *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* [1990] 2 AC 85.

ответствии с правом Сообщества по просьбе сторон спора издаваться промежуточные судебные запреты, если стороны спора оспаривают права, вытекающие из права Сообщества.

Вопросы, обращенные Палатой лордов к Суду ЕС, решены им раньше, чем завершился процесс в национальном суде[154]. Суд ЕС постановил, что если дело имеет отношение к праву Сообщества и национальный суд считает, что единственное препятствие в предоставлении промежуточного средства судебной защиты — норма национального права, право Сообщества требует не принимать эту норму во внимание.

Палата лордов направила Суду ЕС вопрос, требует или наделяет право Сообщества в рассматриваемом деле национальный суд полномочиями предоставить промежуточное средство судебной защиты. Суд ЕС не дал прямого ответа, но по его решению можно предположить, что национальные суды не должны предоставлять промежуточное средство судебной защиты в случаях, когда действительность национального законодательства с точки зрения права Сообщества является предметом спора. Скорее должны быть применены те же критерии, какие использовались бы в соответствии с национальным правом, если бы не рассматривался вопрос о приостановке действия национального закона: обычные правила, касающиеся промежуточных запретов, должны быть расширены и охватывать распоряжения, адресованные верховной власти[155]. Так как приостановка действия акта парламента возможна, только когда вопрос касается права Сообщества, это решение может рассматриваться как почти вводящее принцип равной доступности. Впрочем, это не совсем соответствует действительности, так как в английском праве существует общая норма, что запрет не может адресоваться верховной власти: в настоящий момент в судебных делах Сообщества эта норма не признается[156].

---

[154] Они были вскоре рассмотрены: *R.* v. *Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No. 3)*, Case C-221/89, [1991] ECR 1-3905.

[155] См. дело *R.* v. *Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No. 2)* [1990] 3 WLR 856, где после детального анализа вопроса Палата лордов пришла к заключению предоставить запрет. См. далее *R* v. *HM Treasury, ex parte British Telecommunications*, The Times, 2 December 1993 (CA).

[156] Интересно отметить, что вскоре после решения по делу *Factortame* Суд ЕС определил правила для предоставления временного средства судебной защиты национальными судами, где действительность национальной меры, принятой с целью имплементации права Сообщества, оспаривается на основании, что положение права Сообщества, которое она имплементирует, является недействительным (*Zuckerfabrik Süderdithmarschen*, Cases C-143/88, 92/89, [1991] ECR 1-415). Эти правила, касающиеся приостановки действия национальной меры на время разрешения вопроса о действительности положения права Сообщества Судом ЕС, не являются отличными от обычных английских норм в части предоставления промежуточного средства судебной защиты, которые были применены Палатой лордов в деле Factortame, когда она предоставила промежуточный запрет. В обоих случаях должны иметь место серьезные сомнения в отношении действительности меры (в зависимости от ситуации Сообщества или английской), ущерб не должен считаться адекватным средством, и баланс между общественными интересами и интересами заявителя должен быть смещен в пользу последнего.

Еще один пример — второе дело *Marshall*[157]. Оно было продолжением дела, в котором рассматривалась ситуация, когда женщина, работница национальной системы здравоохранения (National Health Service) в Англии, была уволена вскоре после достижения ею шестидесяти лет. Если бы речь шла о мужчине, возможно продолжение работы до достижения шестидесяти пяти лет. Первоначально иск был подан в промышленный трибунал и после вынесения решения Судом ЕС и передачи дела обратно в промышленный трибунал возник вопрос о компенсации. По мнению промышленного трибунала, соответствующая сумма, включая процентную индексацию, должна была составлять 19405 фунтов стерлингов. Возникало две трудности: первая — в английском праве установился максимальный лимит компенсации, которая может быть предоставлена в этой ситуации (в то время он равнялся 6250 фунтов стерлингов); вторая — нет определенности, имеет ли право промышленный трибунал включать в сумму компенсации индексацию. В результате повторного рассмотрения дела в преюдициальном порядке Суд постановил, что если претензия основана на праве Сообщества, ни одно из ограничений не должно применяться. Таким образом, в данном случае не должно быть *a priori* ограничения объема возмещаемого ущерба и национальный суд или трибунал должен присуждать индексированный доход в соответствии с обычными национальными правилами.

Последний пример — формула, принятая в связи с делом *Emmott*[158], которое возникло в связи с задержкой имплементации директивы. Суд ЕС постановил, что до момента, пока не проведены необходимые мероприятия по имплементации директивы, государство-член не имеет права применять временные ограничения в отношении судебного слушания, возбужденного в целях удовлетворения требования, право на которое обусловлено директивой. Это означает, что если в соответствии с национальным правом исковое заявление должно быть подано в течение шести месяцев с момента события, являющегося основанием требования, отсчет этого срока начинается либо с даты события, либо с даты имплементации директивы, если имплементация произошла позже этого события. Это правило применяется только в случае подачи исковых заявлений против государства. Представляется, что концепции государства будет дано такое же широкое толкование, как применяемое в отношении вертикального прямого действия[159].

Как показывают примеры, ситуация может сложиться таким образом, что истцы, выдвигающие требования в соответствии с правом Сообщества, могут иметь лучшие средства защиты, чем выдвигающие требования в соответствии с национальным правом. В таких ситуациях судопроизводство в национальных судах частично определяется правом Сообщества.

---

[157] *Marshall* v. *Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (No 2)*, Case C-271/91, 2 August 1993.
[158] Case C-208/90, [1991] ECR I-4269.
[159] См. стр. 226—229.

ПРИОРИТЕТ ПРАВА СООБЩЕСТВА И ОГРАНИЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Одна из основных норм права Сообщества —в том, что положение права Сообщества, имеющее прямое действие, всегда имеет преимущественную силу по сравнению с положением национального права. Эта норма, которой нет ни в одном из Договоров, но которая особо декларируется Судом ЕС, применяется независимо от вида правовой нормы Сообщества (учредительный Договор, акт Сообщества или соглашение с третьей страной) и нормы национального права (конституция или другие законодательные акты); она также применяется независимо от того, была принята правовая норма Сообщества до или после принятия национальной нормы: национальная норма во всех случаях[160] должна уступить место праву Сообщества[161].

Хороший пример в этом отношении — второе дело *Simmenthal*.[162] Его факты достаточно просты: Симментал импортировал некоторое количество говядины из Франции в Италию, при этом с него после пересечения границы была взята плата за санитарно-эпидемиологический контроль. Плата была взята в соответствии с законом Италии, принятым в 1970 г., однако взимание такой платы противоречило Договору о ЕС и двум регламентам Сообщества, принятым соответственно в 1964 и 1968 гг. Судебное разбирательство было начато в итальянском суде, где итальянские власти подняли два вопроса: первый, право Италии должно иметь преимущественную силу, так как его нормы приняты *после* двух регламентов Сообщества; второй, даже если право Италии противоречит ее договорным обязательствам, оно должно применяться судами до момента, когда квалифицируется Конституционным судом Италии как противоречащее конституции. Это последнее утверждение основано на принципе конституционного права Италии, указывающем, что вопросы конституционности итальянских законов решаются Конституционным судом. Для получения ответов на эти вопросы итальянский суд обратился в преюдициальном порядке в Суд ЕС.

Суд ЕС постановил, что в обязанности национального суда входит обеспечение имплементации положений Сообщества, а не применение каких-

---

[160] Единственное исключение — ситуация, когда применение национального положения необходимо для исполнения международного договора, который был заключен государством-членом до его вступления в Сообщество: см. *Levy*, Case C-158/91, 2 August 1993 (рассматривается выше на стр. 192—193).

[161] Краткий обзор соответствующих судебных дел, см. the opinion of Advocate General Reischl in the *Simmenthal* case, Case 106/77, [1978] ECR 629, at 651 — 652.

[162] *Выше.*

либо противоречащих им положений национального права, даже если эти положения национального права были приняты впоследствии. Суд ЕС также постановил, что национальный суд не должен дожидаться, пока конституционным судом или законодательным органом будет аннулирован соответствующий национальный закон. Ключевые положения решения заслуживают, чтобы привести их полностью[163]:

> Более того в соответствии с принципом приоритета права Сообщества взаимосвязь между положениями Договора и имеющими прямое действие мерами институтов, с одной стороны, и национальным правом государств-членов, с другой, является таковой, что эти положения и меры не только в силу их принятия делают автоматически неприменимыми какие-либо противоречащие положения существующего национального права, но и — так как они являются неотъемлемой частью правопорядка, действующего на территории каждого государства-члена, и имеют в рамках этого порядка приоритет, — исключают легитимное принятие новых национальных законодательных мер в той степени, в которой они несовместимы с положениями права Сообщества.
>
> В действительности любое признание того, что национальная законодательная мера, которая искажает правовое пространство, в котором Сообщество использует свои нормотворческие полномочия или каким-либо другим образом несовместима с положениями права Сообщества, имеет какое-либо юридическое действие, будет способствовать отрицанию эффективности обязательств, принятых государствами-членами в соответствии с Договором безусловно и безотзывно, и будет таким образом подвергать опасности сами основы Сообщества.

В связи с этим необходимо сделать три замечания: первое, вывод Суда ограничен положениями Договора и "имеющими прямое действие мерами институтов"; второе, он не требует, чтобы противоречащие национальные положения были ничтожными, а указывает только, что они "неприменимы"; третье, второй параграф касается не только национального законодательства, которое прямо противоречит положению Сообщества, но и национальных законов, которые "искажают правовое пространство, в котором Сообщество использует свои законодательные полномочия".

В связи с первым замечанием понятно, что положение Сообщества имеет преимущественную силу по сравнению с национальным законодательством, только если положение сообщества имеет прямое действие. Использование Судом термина "прямое действие" не означает, что принцип приоритета действует только в отношении регламентов: в той степени, в которой они обладают прямым действием, директивы и решения будут также иметь преимущественную силу над несоответствующим национальным законодательством. Дела *Ratti*[164] и *Marshall*[165] — примеры приоритета директив над национальным законом — при условии, что на предоставляемое директивой право ссылаются в действиях против государства. Из рассмотренных выше

---

[163] Paras. 17 and 18 of the judgement.
[164] Case 148/78, [1979] ECR 1629, рассматривается выше на стр. 220—221
[165] Case 152/84, [1986] ECR 723, рассматривается выше на стр. 224—225

дел также понятно,[166] что имеющее прямое действие положение международного соглашения обладает преимущественной силой над несоответствующим национальным законодательством.

Значение второго замечания в том, что по мнению Суда ЕС на государства-члены возложено позитивное обязательство аннулировать противоречащие национальные законы, даже если они не применяются. Это следует из решения по делу *French Merchant Seamen*[167], касающегося закона Франции, предусматривающего, что определенная часть экипажей кораблей торгового флота Франции должна иметь французское гражданство. Это прямо противоречило праву Сообщества и в соответствии со Ст. 169 ЕС против Франции была использована исполнительная процедура. Правительство Франции выдвинуло довод, что фактически рассматриваемый закон Франции не применяется, и так как в соответствии с правом Сообщества оно является неприменимым, сохранение его существования не нарушает Договора. Однако Суд ЕС постановил, что факт, что закон не аннулирован, создал "неопределенное состояние", которое может создать у моряков Сообщества "неуверенность" в отношении предоставляемых им правом Сообщества возможностей"[168]. Таким образом, вынесенное решение было не в пользу Франции.

До настоящего момента исследование касалось ситуации, когда имеет место прямое противоречие между правом Сообщества и национальным правом; однако важность третьего замечания в том, что полномочия государств-членов могут быть ограничены, даже когда имеет место косвенное или потенциальное противоречие. Уже отмечалось, что в некоторых ситуациях государства-члены утратили полномочия заключать соглашения с третьими странами[169]: это ограничение компетенции возможно, даже когда не существует прямого конфликта с мерами Сообщества. В других ситуациях ограничение национальных полномочий также реально, хотя и менее определенно: в области сельского хозяйства, если Сообщество ввело общее регулирование рынка определенного продукта, государства-члены не имеют права принимать какие-либо меры, которые "могут его подорвать или ввести исключения"[170]. Это также применяется даже при отсутствии прямого противоречия.

---

[166] На стр. 236—237, см. напр. *Bresciani*, Case 87/75, [1976] ECR 129.
[167] *Commission* v. *France*, Case 167/73, [1974] ECR 359.
[168] См. para. 41 o the judgement.
[169] См. гл. 6.
[170] См. *Pigs Marketing Board* v. *Redmond*, Case 83/78, [1978] ECR 2347 at para. 56 of the judgement. Более подробное рассмотрение дел в этой области см. Baumann, "Common Organizations of the Market and National Law" (1977) 14 CMLRev. 303 и Usher, "The Effects of Common Organizations and Policies on the Powers of a Member State" (1977) 2 ELRev. 428.

Литература для дополнительной информации

Dashwood, "The Principle of Direct Effect in European Community Law" (1978) 16 *Journal of Common Market Studies* 229.

Steiner, "Direct Applicability in EEC Law — A Chameleon Concept" (1982) 98 LQR 229.

Bebr, "Agreements Concluded by the Community and Their Possible Direct Effect: from International Fruit Company to Kupferberg" (1983) 20 CMLRev. 35.

Pescatore, "The Doctrine of 'Direct Effect': An Infant Disease in Community Law" (1983) 8 ELRev. 155.

Green, "Directives, Equity and the Protection of Individual Rights" (1984) 9 ELRev. 295.

Steiner, "How to Make the Action Suit the Case: Domestic Remedies for Breach of EEC Law" (1987) 12 ELRev. 102.

Curtin, "The Province of Government: Delimiting the Direct Effect od Directives in the Common Law Context" (1990) 15 ELRev. 195.

Steiner, "Coming to Terms with EEC Directives" (1990) 106 LQR 144.

Curtin, "Directives: The Effectiveness of Judicial Protection of Individual Rights" (1990) 27 CMLRev. 709.

Mead, "The Obligation to Apply European Law: is *Duke* Dead? (1991) 16 ELRev. 490.

Craig, "Once upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalization of EEC Law" (1992) 12 OJLS 453.

De Búrca, "Giving Effect to Eoropean Community Directives" (1992) 55 MLR 215.

Steiner, "From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law" (1993) 18 ELRev. 3.

Maltby, "*Marleasing*: What is All the Fuss About?" (1993) 109 LQR 301. Plaza Martin, "Furthering the Effectiveness of EC Directives and the Judicial Protection of Individual Rights Thereunder" (1994) 43 ICLQ 26.

Van Gerven, "Non-contractual Liability of Member States, Community Institutions and Individuals for Breaches of Community Law" (1994) 1 Maastricht Jo. of European and Comparative Law 6.

8

ПОЗИЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЮРИСДИКЦИЙ

В предшествующей главе взаимосвязь между правом Сообщества и национальным правом рассматривалась с точки зрения Сообщества; в этой главе эти взаимоотношения будут рассмотрены с точки зрения национальных интересов. В предшествующей главе показано, что право Сообщества устанавливает многочисленные и серьезные требования: Суд ЕС требует для себя исключительной юрисдикции в части решения всех вопросов, касающихся применения права Сообщества в национальных судах и разрешения коллизий между правом Сообщества и национальным правом. Он даже претендует на полномочия сужать пределы действия национального права, когда отсутствует прямой конфликт с правом Сообщества. Принципы, утвержденные Судом ЕС, благоприятствуют праву Сообщества: предполагается безусловный приоритет над национальным правом. В целях достижения максимально возможной степени эффективности права Сообщества Суд ЕС показал готовность создавать нормы, например, в отношении директив, принятие которых не входило в намерения авторов Договоров. Какой была реакция государств-членов?

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРИОРИТЕТА СООБЩЕСТВА

Когда страна присоединяется к Сообществу, она обязана привести свою конституцию в соответствие со статусом члена Сообщества. В частности, в конституции должно быть закреплено положение, предусматривающее применение права Сообщества на территории страны и приоритет права Сообщества над национальным правом. В основном это достигается двумя путями. Страны, которые придерживаются монистической концепции международного права[1], так как они в принципе готовы обеспечить прямое действие всем договорам с соответствующими положениями, обладают готовым механизмом

[1] См. стр. 203—204.

применения Договоров Сообщества. При возникновении коллизии с национальным правом страны, придерживающиеся монистической концепции, обычно признают приоритет положений договоров.

При таком положении дел возникает возможность приспособить право Сообщества к существующей конституционной структуре заинтересованной страны, не принимая поправок к конституции. К этой группе относятся Франция и Нидерланды. В конституциях обеих этих стран закреплены положения, в явной форме предусматривающие прямое действие и приоритет международных договоров[2].

Такой подход имеет следующие недостатки: первый — он основан на презумпции, что право Сообщества есть разновидность международного права, точка зрения, которая не учитывает специфические характеристики права Сообщества; второй — этот подход менее удовлетворителен для правовой системы Сообщества, хотя он может применяться на базе принципа о приоритете действия договора, что обязательно влечет принятие в соответствии с этим договором мер.

Еще одна возможность для государства-члена — делегирование полномочий Сообществу. Этот путь закрепления за Сообществом приоритета может быть использован даже странами, которые придерживаются дуалистического подхода при оценке международного права[3]: положения, прямо предусматривающие передачу полномочий международным организациям, закреплены в Ст. 24(1) Конституции Германии и Ст. 20 Конституции Дании. Аналогичное положение содержится и в Ст. 67 Конституции Нидерландов: таким образом Нидерланды могут применять Договоры на основе монистической теории и на основании Ст. 67 Конституции. На первый взгляд, положения Конституции Италии менее определенные, но Ст. 11 Конституции, которая допускает ограничения суверенитета, которые могут быть признаны необходимыми для обеспечения мира и справедливости между нациями, была использована для обеспечения конституционных основ членства Италии в Сообществе[4]. Когда к Сообществу присоединилась Ирландия, ее Конституция была специально изменена с целью, чтобы ее положения не препятствовали применению на территории страны права Сообщества[5]. Не желая вводить поправки конституционного характера, Соединенное Королевство приняло простой парламентский акт, Акт о Европейских сообществах (the European Communities Act), который предусматривал прямое действие и приоритет права Сообщества. Ни в одном из двух упомянутых случаев нет прямой ссылки на передачу полномочий, однако имело место нечто, по природе сходное с такой передачей.

---

[2] Ст. 55 Конституции Франции и Ст. 66 Конституции Нидерландов.

[3] Содержание дуалистической концепции рассматривается, стр. 203—204.

[4] См. *Frontini* case, *Corte Costituzionale*, 27 December 1973, [1974] 2 CMLR 372, at 384—385 (para. 7 of the judgement).

[5] Третья поправка к Конституции. Необходимость в последующей поправке возникла в 1987 г. в связи с ратификацией Ирландией Единого Европейского акта.

Некоторые из этих положений также создают двусмысленность восприятия, так как не во всех случаях проводится четкое разграничение между простым делегированием полномочий, что остается предметом пристального контроля со стороны осуществляющего делегирование органа, и подлинной передачей суверенитета, которая, несмотря на то, что ее область ограничена, в этой области абсолютна. По мнению Суда ЕС только подлинная передача суверенитета полностью отвечает требованиям членства[6].

НЕКОТОРЫЕ СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Принимая во внимание эти общие замечания, сейчас мы сможем рассмотреть некоторые из специфических проблем, связанных с отдельными странами. Последующее исследование будет сосредоточено только на наиболее важных вопросах.

Бельгия: триумф права Сообщества

В отношении Бельгии особо интересно, что конституция этой страны не содержит какого-либо положения, предусматривающего, что международные договоры имеют прямое действие и приоритет в отношении национального права, и с самого начала не было определенности, какой из концепций международного права придерживается страна — монистической или дуалистической. Таким образом бельгийские суды должны были ответить на вызов права Сообщества, не имея опоры на соответствующее конституционное положение.

Проверка механизма действия произошла в связи с делом *Minister for Economic Affairs* v. *Fromagerie Franco-Suisse* 'Le Ski'[7]. В соответствии с рядом королевских указов были введены пошлины на импорт молочных продуктов, которые должен был уплачивать заявитель. Однако в связи с процедурой принудительного применения, начатой против Бельгии и Люксембурга Комиссией в соответствии со Ст. 169 ЕС, Суд ЕС квалифицировал эти пошлины как противоречащие Договору о ЕС[8]. После решения Суда пошлины были отменены, однако Парламент Бельгии принял законодательный акт, предусматривающий, что суммы, уже внесенные в качестве пошлин на импорт, не подлежат возврату. После принятия Парламентом упомянутого акта заявитель подал иск в бельгийский суд, чтобы вернуть уплаченные им в качестве пошлин на импорт денежные суммы. Брюссельский Апелляционный суд (*Cour*

---

[6] См. *Van Gend en Loos*, Case 26/62, [1963] ECR 1, at 12 and *Costa* v. *ENEL*, Case 6/64, [1964] ECR 585, at 593—594.

[7] *Cour de Cassation*, Belgium, 21 May 1971, [1972] CMLR 330.

[8] *Commission v. Luxembourg and Belgium*, Cases 90, 91/63, [1964] ECR 625.

d'Appel) вынес решение в пользу заявителя, после чего Министр обратился в Кассационный суд (*Cour de Cassation)*, высший суд государства по гражданским делам.

Министр привел два основных довода. Первый, когда Бельгия присоединилась к Сообществу, Парламент Бельгии принял акт, ратифицирующий Договор, таким образом, действие Договора в Бельгии зависело от этого акта: в связи с тем, что акт, предусматривающий запрет на возврат денежных сумм, был принят после него, последний имеет преимущественную силу, что, следовательно, так же справедливо в отношении Договора: закон, принятый позже, всегда имеет преимущественную силу над принятым ранее.

Суть второго довода сводилась к тому, что решение Апелляционного суда противоречило положению Конституции Бельгии, в соответствии с которым вопрос о конституционности законодательного акта может решаться только Парламентом Бельгии: суды не имеют права аннулировать акты Парламента. Необходимо отметить, что оба эти аргумента весьма уместны в Великобритании.

Кассационный суд отклонил апелляцию и признал право заявителя на возврат денежных сумм. Он отклонил первый довод потому, что, когда Парламент Бельгии принимает законодательный акт, предусматривающий ратификацию Договора, этот акт является предусмотренным методом выражения согласия с заключенным верховной властью договором: договор в праве Бельгии вступает в силу не как часть акта, а как договор. Другими словами, Суд в связи с этим делом указал, что Бельгия придерживается монистической теории. Следовательно, имел место конфликт не между двумя актами, а между двумя абсолютно разными по содержанию и статусу документами: договором и актом. Далее Суд привел следующие доводы[9]:

> Правило, что последующий акт аннулирует предыдущий в случае наличия между ними коллизии, неприменимо в ситуации, когда имеет место коллизия между договором и актом.
>
> При коллизии между нормой внутреннего права и нормой международного права, которая имеет прямое действие во внутренней правовой системе, норма, предусмотренная договором, имеет преимущественную силу. Примат договора следует из самой природы права международных договоров.
>
> Это тем более правильно при наличии, как в настоящем деле, коллизии между нормой внутреннего права и нормой права Сообщества.
>
> Причина этого в том, что договоры, которые создали право Сообщества, представляют собой новую правовую систему, в пользу которой государства-члены ограничили использование своих суверенных полномочий в определенных этими договорами областях.

Суд заключил, что так как положение права Сообщества, Ст. 12 ЕС, которое было нарушено королевскими указами, имеет прямое действие, в обязанности судов входит его обеспечение, даже если оно противоречит акту.

---

[9] [1972] CMLR at 373.

Второй довод министра был отклонен, поскольку Апелляционный суд не аннулировал акт, предусматривающий запрет возврата денежных сумм, а приостановил его действие применительно к существующему конфликту. Это может рассматриваться как отличие, которое не создает какой-либо существенной разницы: но так как была принята монистическая позиция, это значит, что суды должны обладать полномочиями не применять национальное законодательство, если оно противоречит положению договора, имеющему прямое действие. Следовательно, обладающая новизной часть принятого решения стала частью права Бельгии из-за действия монистической концепции.

Это решение с точки зрения права Сообщества полностью удовлетворительно. Однако оно не слишком полезно для британских судов, если они столкнутся с аналогичной проблемой, так как то, что Соединенное Королевство придерживается дуалистической концепции, ясно определенно: когда британский Парламент с целью введения договора в силу принимает акт, суды применяют договор только в силу того, что они обязаны делать это в соответствии с актом: в Соединенном Королевстве коллизия возникает между двумя актами.

Конституционные проблемы в Германии[10] *и Италии*

В Германии и Италии, двух бывших государствах оси, после поражения во Второй мировой войне приняты новые конституции, предусматривающие значительно большую степень защиты основных прав человека, чем конституции остальных государств-членов. Это вызвало специфические проблемы, касающиеся права Сообщества: могут ли меры Сообщества иметь преимущественную силу перед положениями национальных конституций и действовать в Германии и Италии, даже если они противоречат концепции основных прав человека в понимании этих стран?

В Германии по этому вопросу наиболее известно решение Конституционного суда по делу *Internationale Handelsgesellschaft* v. *EVGF*[11]. Основные детали этого дела рассмотрены в Главе 5[12]: необходимо напомнить, что истец требовал, чтобы немецкий административный суд аннулировал решение EVGF, основанное на двух регламентах Сообщества; он выдвигал довод, что регламенты не должны применяться в Германии, так как они противоречат положениям Конституции Германии в части основных прав человека. Административный суд обратился в преюдициальном порядке в Суд ЕС, который постановил, что действительность положений права Сообщества определяется в соответствии с правом Сообщества, а не с национальным конституционным

---

[10] О конституционности ратификации Германией Маастрихтского договора см. [1993] NJW 3047; [1994] 1 CMLR 57. Анализу этого дела придется ждать следующего издания настоящей книги.

[11] Bundesverfassungsgericht, 29 May 1974, [1974] 2 CMLR 540.

[12] Стр. 147—148.

правом, и что рассматриваемые положения не нарушают концепцию прав человека Сообщества[13].

Однако рассмотрение вопроса этим не завершилось: после Суда ЕС административный суд обратился в федеральный Конституционный суд (Bundesverfassungsgericht) для получения заключения, противоречат ли регламенты положениям об основных правах человека Конституции Германии. До того как приступить к рассмотрению вопроса, Конституционный суд должен был решить вопрос о его допустимости, другими словами, определить, являются ли меры Сообщества предметом регулирования на основании Конституции Германии.

Первым рассмотренным Конституционным Судом был вопрос о взаимосвязи между конституционным правом Германии и правом Сообщества. Суд поддержал точку зрения, что право Сообщества не является ни органической частью национальной правовой системы, ни международным правом, а представляет собой независимую правовую систему, имеющую автономные правовые источники[14]. Из этого сделан вывод, что две правовые системы друг от друга не зависят.

Далее Конституционный суд отметил, что в рамках Сообщества нет парламента, избранного в результате прямых выборов[15], которому на политическом уровне подотчетны органы Сообщества, наделенные нормотворческими полномочиями, и что также отсутствует кодифицированный перечень основных прав, сравнимый с включенным в Конституцию Германии. Суд сделал вывод, что до момента, когда уровень защиты основных прав человека в Сообществе сравняется с обеспечиваемым конституцией Германии, меры Сообщества будут регулироваться на основе положений Конституции Германии, предусматривающих защиту основных прав человека.

Таким образом, решив вопрос о своей юрисдикции, Конституционный суд рассмотрел вопроса по существу: он постановил, что рассматриваемые меры Сообщества не противоречат Конституции Германии.

Рассмотрение этого дела Конституционным судом Германии представляло хотя и не реальное, но своего рода потенциальное восстание. Реально Конституционный суд не квалифицировал ни одну из мер Сообщества как противоречащую Конституции Германии и после упоминания в 1979 г. о новом подходе[16] в 1986 г. он постановил, что уровень защиты прав человека в Сообществе повысился до достаточного, чтобы удовлетворить требованиям Конституции Германии. Это было сделано при рассмотрении дела *Wunsche Handelsgesellschaft*[17], в решении по которому Конституционный суд указал, что

---

[13] Case 11/70, [1970] ECR 1125.

[14] [1974] 2 CMLR at 549 (para. 19 of the judgement).

[15] Во время рассмотрения дела Европейский парламент не был выбран в результате прямых выборов.

[16] *Steinike & Weinlig*, 25 July 1979, [1980] 2 CMLR 531, at 537 (para. 12).

[17] Decision of 22 October 1986, [1987] 3 CMLR 225. Наиболее важными событиями, принятыми во внимание Конституционным судом, были следующие: дальнейшее развитие Судом ЕС теории основных прав человека, особенно значение, которое придавалось конституциям государств-членов, и принятие 5 апреля 1977 г. Совместной декларации Парламента, Совета и Комиссии.

при условии, что общий уровень защиты прав человека останется адекватным немецким стандартам, он не будет производить действий с целью определения соответствия мер Сообщества *Grundgesetz*[18]. Таким образом, эта история с точки зрения Сообщества закончилась благополучно; фактически, граждане Сообщества должны быть благодарны Конституционному суду, так как благодаря его решению по делу Internationale Handelsgesellschaft был дан толчок развитию доктрины прав человека Сообщества.

Еще одна проблема возникла из-за того, что Федеральный налоговый суд (Bundesfinanzhof) отказался признавать прямое действие директив. Здесь необходимо пояснить, что в Германии существует по меньшей мере пять отдельных судебных структур: кроме обычных судов, существуют специализированные суды, в юрисдикцию которых входят налогообложение, трудовые споры, социальное обеспечение и административные вопросы. Каждая из этих систем судов возглавляется федеральным верховным судом. Федеральный налоговый суд является высшим звеном в системе налоговых судов. Системы судов независимы друг от друга, таким образом, решения, например Федерального административного суда, не считаются обязательными для Федерального налогового суда и наоборот. Однако в конституционных вопросах все суды должны выполнять решения Федерального конституционного суда.

Проблема прямого действия директив возникла, когда Германия начала проявлять медлительность с имплементацией директивы Сообщества, касающейся НДС. Некоторые положения этой директивы предусматривали налоговые исключения, не признаваемые соответствующими правовыми нормами Германии. Мог ли налогоплательщик требовать применения исключения на основании директивы, несмотря на то, что она противоречила закону Германии[19]? При рассмотрении двух дел, решения по которым вынесены в 1981 г.[20] и 1985 г.[21], Федеральный налоговый суд постановил, что это невозможно. Эти два дела были похожи одно на другое, однако второе представляло больший интерес, так как решение по нему Федерального налогового суда прямо противоречило заключению Суда ЕС, сделанному на более ранней стадии рассмотрения дела[22]. Это было дело *Kloppenburg*, в ходе рассмотрения которого налоговый суд более низкой инстанции *Niedersächsisches Finanzgericht*

---

[18] Но см. решение Конституционного суда от 12 мая 1989 г. по делу *Tobacco Advertising*, Case 2 BvQ 3/89, [1990] 1 CMLR 570. В своем решении Конституционный суд указал, что директива, нарушающая права человека в понимании права Сообщества, может быть обжалована в Суде ЕС. Он, однако, добавил, что если это будет признано недостаточным для защиты конституционных стандартов, квалифицируемых Конституцией Германии как безоговорочные, может последовать обращение к Конституционному суду. Он также подчеркнул, что законодательство Германии, принятое с целью имплементации директивы, — предмет контроля конституционного суда.

[19] В связи с тем, что в качестве ответчика выступало государство, вопрос касался вертикального прямого действия.

[20] *Bundesfinanzhof*, decision of 16 July 1981, [1982] 1 CMLR 527.

[21] *Bundesfinanzhof*, decition of 25 April (VR 123/84), *Entscheidungen des Bundesfinanzhofes* 143, p. 383 (noted by Crossland, (1986) 11 ELRev. 473, at 476—479).

[22] *Kloppenburg*, Case 70/83, [1984] ECR 1075.

в преюдициальном порядке обратился в Суд ЕС. Суд ЕС вынес заключение, в соответствии с которым рассматриваемое положение директивы признано имеющим прямое действие. В результате налоговый суд более низкой инстанции вынес решение в пользу налогоплательщика. После вынесения этого решения налоговые органы подали апелляцию, и Федеральный налоговый суд отменил решение нижестоящего суда. В качестве отправного пункта для своих доводов Суд использовал точку зрения, что право Сообщества должно иметь прямое действие только в той степени, в какой Германия делегировала Сообществу нормотворческие полномочия. Делегирование, предусмотренное Ст. 24(1) Конституции Германии, было ограничено условиями Договора о ЕС, который в части налогообложения предоставлял Сообществу полномочия принятия только директив. В соответствии со Ст. 189 ЕС директивы должны сохранять за национальными властями свободу выбора форм и методов действий; таким образом, чтобы положения директивы считались действующими на территории государств-членов, необходим реализующий их национальный закон. Федеральный налоговый суд сделал вывод, что директивы ни при каких обстоятельствах не могут иметь прямого действия. Как представляется, этот довод выдвинут не без учета правовой логики. Решение содержало ссылки как на подготовительные материалы (travaux preparatoires) к Договору о ЕС (где правительство Германии указало, что директива при отсутствии национального закона не может прямо предоставлять права частным лицам), так и на решение французского Государственного совета (Conseil d'Etat) по делу Cohn-Bendit (рассматривается ниже)[23]. Федеральный налоговый суд не позволил отклониться своей линии в связи с заключением Суда ЕС: он указал, что юрисдикция Суда ЕС ограничена правом Сообщества и что Суд ЕС не наделен полномочиями определять, какое право должно быть применено национальными судами. Он также указал, что решение вопросов в преюдициальном порядке может использоваться только в рамках предусмотренной Договорами юрисдикции.

Процессуальные действия для решения этого вопроса были продолжены, так как налогоплательщик возбудил дело в федеральном Конституционном суде, квалифицировавшем действия Федерального налогового суда как неконституционные. По мнению федерального Конституционного суда Федеральный налоговый суд должен либо следовать заключению Суда ЕС, либо повторно обратиться в Суд ЕС в рамках преюдициальной процедуры. Третий параграф Ст. 177 ЕС предусматривает, что суд, решения которого не подлежат обжалованию, обязан обратиться в Суд ЕС, если его решение связано с правом Сообщества. Федеральный налоговый суд — именно такой суд; таким образом, то, что он не обратился в Суд ЕС (или не последовал заключению, сделанному в связи с предыдущим обращением), было нарушением Ст. 177. Причиной того, что нарушение Договора о ЕС составляло нарушение конституции Германии, было то, что Ст. 101(1) последней гарантирует, что никто не будет лишен "законного

---

[23] Стр. 258—260.

судьи" ('lawful judge'). Это положение, защищающее право гражданина, чтобы его дело слушалось компетентным, созданным на основании закона судом, закреплено с целью предотвратить создание специальных судов, менее беспристрастных, чем обычные суды. Конституционный Суд в связи с делом *Wünsche Handelsgesellschaft* (рассматривается выше) уже постановил, что Суд ЕС в целях Ст. 101(1) считается "законным судьей". Из-за отсутствия обращения в Суд ЕС истец был лишен "законного судьи". Таким образом решение Федерального налогового суда было аннулировано[24]. В настоящий момент представляется, что благодаря этим двум решениям федерального Конституционного суда немецкие суды в большинстве своем выполняют решения Суд ЕС. Однако нельзя исключать возможность возникновения споров в дальнейшем: было бы ошибкой предполагать, что Конституционный суд Германии смиренно принимает все то, что говорится в Суде ЕС.

Аналогичные проблемы возникают и в Италии. В деле *Frontini*[25] импортер сыра возражал против взимания сбора, предусмотренного регламентом Сообщества, утверждая, что в соответствии со Ст. 23 Конституции Италии, предусматривающей, что налоги устанавливаются только в соответствии с законодательным актом, регламент в Италии применяться не должен. В отношении прямого действия регламентов, что предусмотрено Ст. 189 ЕС, истец заявил, что Договор сам по себе является несовместимым с Конституцией и, следовательно, итальянский законодательный акт, утверждавший членство Италии в Сообществе, является неконституционным. Для решения вопроса обратились в итальянский Конституционный суд.

Как и *Bundesverfassungsgericht*, итальянский Конституционный суд поддержал точку зрения, что право Сообщества — это не международное право и не внутреннее право государств-членов: он констатировал, что право Сообщества и национальное право — "автономные и отдельные правовые системы, хотя координируются с учетом разделения полномочий, предусмотренных и гарантированных Договором". Далее Суд указал, что положения Конституции Италии применимы исключительно к законодательной деятельности органов итальянского государства и неприменимы к правовым нормам, принимаемым институтами Сообщества: последние находятся в правовом поле Договора, конституции Сообщества. Таким образом, положения Ст. 23 Конституции Италии неприменимы к мерам Сообщества.

Конституционный суд Италии также рассмотрел вопрос, касающийся потенциального конфликта между правом Сообщества и основными правами человека. Он указал — возможно несколько наивно — что нормотворческие полномочия Сообщества ограничены сферой экономики и не охватывают гражданскую "этико-социальную" или политическую области. Конституционный суд подчеркнул, что в экономической сфере полномочия Суда ЕС осуществлять судебный контроль в соответствии со Ст. 173 и 177(1)(b) ЕС обеспечивают достаточную защиту прав частных лиц. Конституционный суд

---

[24] *Bundesverfassungsgericht* decision of 8 April 1987 (2BvR 687/85), [1987] RIW 878.

[25] Corte Costituzionale, 27 December 1973, [1974] 2 CMLR 372.

также указал, что когда государства-члены, а все они привержены правопорядку и соблюдению основных прав человека, делегировали свои полномочия Сообществу, они не могли желать предоставить Сообществу полномочия принимать меры, нарушающие права человека. Следовательно, если когда-либо Договор будет толковаться таким образом, что допускается принятие исков, нарушающих основные права человека, Конституционный суд должен рассмотреть вопрос о совместимости с этими правами самого Договора. Предположительно это может означать, что ставится под вопрос членство Италии в Сообществе. Однако итальянский Суд постановил, что он не подвергает индивидуальные меры Сообщества контролю на предмет нарушения ими прав человека[26].

Франция: принятие и противодействие

Во Франции законодательные акты не могут подвергаться контролю со стороны судов с целью определения их конституционности после того, как произведена их промульгация[27]; таким образом, проблемы, проявившиеся в Германии и Италии, не возникают. Более того, так как Ст. 55 Конституции Франции предусматривает, что международные договоры имеют преимущественную силу над национальным правом, можно предположить, что право Сообщества во Франции занимает прочные позиции. Однако это не всегда так.

Сначала необходимо упомянуть, что во Франции действуют две независимые системы судов: общие (судебные) суды, которые решают вопросы гражданского и уголовного права, и административные суды, которые рассматривают дела в связи с действиями административных органов[28]. Административные суды также наделены полномочиями аннулировать принятые испол-

---

[26] Представляется, что Конституционный суд может изменить свое мнение по последнему вопросу: см. дело *Fragd*, decision 232 of 21 April 1989, (1989) 72 RDI 103, дело, возникшее из-за решения Суда ЕС по делу *Fragd*, Case33/84, [1985] ECR 1613, последнее фактически было повторением французских дел по кукурузе, рассматриваемых далее на стр.: *Roquette* v. *French Customs*, Case 145/79, [1980] ECR 2917; *Maiseries de Beause* v. *ONIC*, Case 109/79, [1980] ECR 2883; *Providence Agrocole v. ONIC*, Case 4/79, [1980] ECR 2823. Более раннее решение, где Конституционный суд Италии занял позицию, в целом благоприятную для права Сообщества, см. Granital, decition 170 of June 1984, English translation in (1984) 21 CMLRev. 756 (annotation by Gaja); более позднее представляющее интерес дело — decision 64 of 18 January 1990, French translation in [1991] RTDE 294 (annotation by Traversa). Более полное исследование более поздних решений Конституционного суда Италии см., Petriccione, 'Italy: Supremacy of Community Law over National Law' (1986) 11 ELRev.320; Barav, 'Cour constitutionnelle italienne et droit communautaire: le fantome deSimmenthal' [1985] RTDE 313; Gaja, 'New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law' (1990) 27 CMLRev. 83; Daniele, 'Aprés l'arrêt *Granital*: droit communautaire et droit national dans la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle italienne' [1992] CDE 3.

[27] Однако проекты законов до их вступления в силу с целью определения их конституционности могут подвергаться контролю со стороны Государственного совета.

[28] Фактически разделение юрисдикции между двумя системами судов носит гораздо более сложный характер. Споры о юрисдикции рассматриваются в *Tribunal des Conflits*, состоящем из равного числа судей из Кассационного суда (Cour de Cassation) и Государственного совета (Conseil d'Etat); Министр юстиции, который может выполнять функции председателя, имеет право решающего голоса.

нительными органами нормативные акты. Высшей инстанцией для общих судов является Кассационный суд (*Cour de Cassation),* в то время как Государственный совет (*Conseil d'Etat)* является высшим административным судом. В этих двух судебных системах сложились очень разные традиции, и одна из наиболее важных характерных черт правовой ситуации, возникающей во Франции в связи с правом Сообщества — различие в подходах в общих и административных судах, особенно Кассационного суда (*Cour de Cassation)* и Государственного совета (*Conseil d'Etat)*: В то время как первый искал пути решения юридических проблем, связанных с членством Франции в Сообществе, второй, как представляется, не готов к компромиссу.

Какие препятствия возникали для применения во Франции права Сообщества? Самое важное — традиционное нежелание всех французских судов рассматривать действительность законодательных актов и общих судов рассматривать действия администрации как нормотворческие, так и исполнительные. В частности, для них представляло трудность отказать в применении французского права при коллизии с правом Сообщества. Второе препятствие — то, что Ст. 55 Конституции предусматривает, что приоритет права Сообщества над национальным правом является предметом оговорки: рассматриваемый договор должен применяться другой стороной. Это можно расценить как то, что применение права Сообщества во Франции зависит от применения его другими государствами-членами.

Руководящим судебным решением Кассационного суда (Cour de Cassation) считается решение 1975 г. по делу *Directeur Général des Douanes v. Société Vabre & Société Weigel*[29], вынесенное в 1975 г. Факты дела были следующими: Вабр импортировал из Голландии во Францию экстракт растворимого кофе и в соответствии с французским законом 1966 г. был вынужден оплатить таможенные пошлины. Так как экстракт кофе производили во Франции, действовали более низкие налоги, и фирма-истец заявила претензию, что она подверглась дискриминации, что противоречит Ст. 95 ЕС. Фирма Вабр (Vabre) и ее агент Вейгель (Weigel) требовали возврата таможенных платежей и возмещения ущерба: Апелляционный суд (*Cour d'Appel)* в Париже удовлетворил иск со ссылкой на то, что Договор ЕС имеет преимущественную силу, даже если речь идет о более позднем законодательном акте[30]; следующая апелляция была подана в Кассационный суд (*Cour de Cassation).*

В качестве аргумента Генеральный директор таможенной службы (Director-General of Customs) указал, что парижский Апелляционный суд (Cour d'Appel) присвоил право рассматривать вопрос о конституционности законодательных актов, что не входит в его компетенцию. Он также подчеркнул, что в соответствии со Ст. 55 Конституции Франции договор может применяться во Франции, только, если другая страна также его применяет: попыток установить, удовлетворяет ли Голландия, страна, из которой был произведен импорт, этому требованию, не делалось. Таким образом, по мнению

---

[29] Cour de Cassation, 24 May 1975, [1975] 2 CMLR 336.
[30] 7 July 1973, там же.

Генерального директора, каких-либо оснований использовать Ст. 55 в качестве основы для применения Договора о ЕС не было.

Кассационный суд отклонил эти аргументы и поддержал решение парижского Апелляционного суда. В ответ на первый довод Генерального директора Кассационный суд указал, что Договоры Сообщества создают отдельный правовой порядок, обязательный для национальных судов. Второй довод отклонен на основании того, что Ст. 170 ЕС предоставляет каждому государству-члену право возбудить в Суде ЕС дело против любого государства-члена, которое не выполняет условия Договора. Хотя предусмотрена правовая процедура применения санкций при отсутствии взаимности, это не создает оснований для неприменения Договора.

Это решение представляло собой важную победу права Сообщества. Также необходимо отметить, что слушания дела проходили в смешанной палате Суда, что означало, что решение имело особый статус в рамках французской судебной системы[31]. Более того, вскоре после этого Кассационный суд в связи с делом *Von Kempis* v. *Geldof*[32] постановил, что Договор также имеет преимущественную силу над ранее принятым законодательством Франции. Таким образом, эти решения с точки зрения общих судов четко закрепили приоритет права Сообщества.

В административных судах события развивались несколько по-другому. Довольно долгое время отношение Государственного совета и административных судов (tribunaux administratifs) к Сообществу было весьма нелояльным, а в некоторых случаях и отрицательным. Так, в результате рассмотрения в 1968 г. дела *Semoules*[33] Совет отказал признать приоритет регламента Сообщества над французским законодательным актом, принятым после регламента. Такая же позиция сохранялась и при рассмотрении нескольких последующих дел[34]. Только в 1989 г. Государственный совет изменил свою позицию, причем это было сделано скорее косвенно, чем через прямое принятие принци-

---

[31] Кассационный суд разделен на ряд палат и обычно дела рассматриваются одной из них. Однако особо важные дела рассматриваются на заседании смешанной палаты под председательством Первого председателя, при этом в заседаниях обычно участвуют председатели нескольких других палат.

[32] Cour de Cassation, 15 December 1975, [1976] 2 CMLR 152.

[33] Conseil d'Etat, 1 March 1968, [1970] CMLR 395. В результате рассмотрения дела Совет принял точку зрения Правительственного комиссара (Commissaire du Gouvernment) (аналог генерального адвоката в Суде ЕС), что французские суды не могут отказать в применении законодательного акта из-за того, что он противоречит договору. Более полное рассмотрение позиции французских административных судов в отношении права Сообщества см. Weiss, 'Self-Executing Treaties and Directly Applicable EEC Law in French Courts' (1979) 1 LIEI 51, at 69—71 и 73—74.

[34] См. например, *Conseil d'Etat*, 22 October 1979, [1980] AJDA 39, дело, которое касалось коллизии между Договором о ЕС и принятым позднее французским законодательным актом. В свете утвердившейся как в обычных, так и в административных судах общей нормы, предусматривающей, что международные договоры, стороной которых является Франция, имеют преимущественную силу над ранее принятыми законодательными актами, как представляется, не существовало бы проблем с принятыми до вступления в силу Договора о ЕС законодательными актами: см. Manin, 'The *Nicolo* Case of the Conseil d'Etat: Administrative Court's Acceptance of the Primacy of Community Law over Subsequent National Statute Law' (1991) 28 CMLRev. 499, at 501—502.

па. Это произошло в результате рассмотрения дела *Nicolo*[35], касающегося коллизии между Договором о ЕС и французским актом о выборах в Европейский парламент. Решение Государственного совета было предельно кратким: в нем описывалась коллизия и закреплялся вывод, что акт соответствует Договору. При этом косвенно признавался приоритет Договора; в противном случае Государственный совет не принял бы иск на том основании, что даже если коллизия имеет место, она не является причиной неприменения акта[36]. Таким образом это решение стало важной вехой утверждения права Сообщества во Франции[37].

Директивы породили еще бóльшие проблемы. Отправной точкой исследования этой темы должно служить дело *Cohn-Bendit*[38]. Кон-Бендит, гражданин Германии, постоянно проживал во Франции. Он изучал философию в Paris-Nanterre University и стал одним из руководителей студенческих волнений в мае 1968 г. 24 мая 1968 г. министр внутренних дел Франции (French Minister of the Interior) издал указ о депортации Кон-Бендита, на основании того, что его пребывание в стране нарушает публичный порядок. Кон-Бендит вынужден был покинуть страну. Несколько лет спустя, в 1975 г., он предпринял попытку вернуться во Францию и принять сделанное ему предложение о работе. Кон-Бендит обратился к министру с просьбой отменить приказ о депортации. Однако в соответствии с решением от 2 февраля 1976 г. ему было отказано без разъяснения причин.

Кон-Бендит в связи с отказом возбудил дело в парижском Административном суде (Tribunal Administratif). Он утверждал, что отказ министра противоречит Ст. 48 ЕС и, в частности, нарушает Ст. 6 Директивы 64/221[39]. В соответствии со Ст. 48 гражданам Сообщества предоставляется право въезда в другую страну Сообщества с целью трудоустройства, но это право подпадает под ограничения, "оправданные соображениями общественного порядка, общественной безопасности и здравоохранения". Однако Директива 64/221 предоставляет гражданам Сообщества различные права в случае использования оговорки о публичном порядке. Так, Ст. 6 предусматривает, что эмигранту должны быть разъяснены причины решения об отказе во въезде за исключением ситуаций, когда это противоречит безопасности государства. Административный суд обратился в Суд ЕС с просьбой дать толкование этих положений и приостановил слушание до момента получения ответа.

Обратившись в Суд ЕС, Административный суд косвенно признал, что требование о применении директивы правомерно. Министр не принял позицию Административного суда и апеллировал к Государственному совету с це-

---

[35] *Conseil d'Etat*, 20 October 1989, [1990] 1 CMLR 173.

[36] Более подробный анализ дела см. Manin, 'The *Nicolo* Case of the Conseil d'Etat: French Constitutional Law and the Supreme Administrative Court's Acceptance of the Primacy of Community Law over Subsequent National Statute Law' (1991) 28 CMLRev. 499.

[37] См. также *Boisdet, Conseil d'Etat*, 24 September 1990, [1991] 1 CMLR 3, касающееся регламента ЕС.

[38] *Conseil d'Etat*, 22 December 1978, Dalloz, 1979, p. 155.

[39] OJ (Spec. Edition) 1963/64, p. 117.

лью признания обращения в преюдициальном порядке нелегитимным. Однако незадолго до вынесения решения Министр аннулировал приказ о депортации. Можно предположить, что история на этом закончится, однако Государственный совет пошел дальше и принял весьма удивительное решение: он удовлетворил апелляцию на основании того, что в соответствии с Договором о ЕС директивы не могут использоваться частными лицами в национальных судах для оспаривания индивидуальных административных решений; таким образом Кон-Бендит не мог ссылаться в суде на Директиву 64/221. И толкование Директивы признано не имеющим отношения к рассмотрению дела.

Конечно, правда, что существуют веские доводы, подтверждающие, что авторы Договора не намеревались придавать директивам статус актов, имеющих прямое действие: в этой связи можно привести веские доводы в пользу толкования Договора Государственным советом. Однако концепция, предусматривающая, что директивы имеют прямое действие, уже утвердилась до вынесения решения по делу *Cohn-Bendit*[40], и Совет прекрасно знал об этом. Это решение было открытым и спланированным актом неповиновения. Отрицая полномочия Суда ЕС даже в случае, когда можно предположить, что он вышел за рамки Договора, Государственный совет нанес удар по основам Сообщества.

В результате решения по делу *Cohn-Bendit* действительность индивидуального административного акта (решение административных властей в отношении отдельного случая) не могла быть оспорена на основании того, что он противоречит директиве[41]. Однако Государственный совет впоследствии смягчил свою позицию и постановил, что нормы, приняты исполнительными органами Франции (в отличие от актов, принятых законодательными органами Франции) могут быть аннулированы, если противоречат директиве с точки зрения их цели. Это решение полностью соответствовало толкованию Ст. 189 ЕС Государственным советом; по его мнению, директива не имеет прямого действия, так как непосредственно не предоставляет прав частным лицам, но так как она обязательна в отношении ожидаемого результата, она может служить основанием для аннулирования акта или административной меры нормативного характера[42]. Так, в одном из случаев был аннулирован

---

[40] Также принято, что Директива 64/221 имеет прямое действие: см. например, *Van Duyn* v. *Home Office*, Case 41/74, [1974] ECR 1337; *Bonsignore*, Case 67/74, [1975] ECR 297; *Rutili*, Case 36/75, [1975] ECR 1219; *Royer*, Case 48/75, [1976] ECR 497; *Watson and Belmann*, Case 118/75, [1976] ECR 1185.

[41] См. *Tribunal Administratif*, Paris, 2 December 1980, Dr Fisc. 1981, No. 2384; *Conseil d'Etat*, 28 November 1980, Dr Fisc. 1980, No. 21 comm. 1121; *Conseil d'Etat*, 25 February 1981, [1981] *Recueil Dalloz Sirey* (Informations Rapides) 331; *Conseil d'Etat*, 13 December 1985, [1985] *Recueil des Desisions du Conseil d'Etat* 515.

[42] Более подробно см. Tatham, 'Effect of European Community Directives in France: The Development of the Cohn-Bendit Jurisprudence' (1991) 40 ICLQ 907.

указ министра, разрешающий охоту на горлиц, так как он противоречил целям директивы, предусматривающей защиту птиц[43].

В последнее время приняты решения по делам *Rothmans* и *Arizona Tobacco*[44] в связи с введением во Франции специального режима торговли табачными изделиями. Длительное время импорт и продажа табака были во Франции государственной монополией. Для приведения законодательства в соответствие с правом Сообщества был принят закон от 24 мая 1976 г., отменявший монополию в части импорта табачных изделий из других стран Сообщества (однако розничная торговля табачными изделиями оставалась в руках государства). Часть 6 этого Закона в сочетании со Ст. 10 указа от 11 декабря 1976 г., принятого на его основе, предусматривали, что розничная цена любых табачных изделий может быть установлена министром финансов.

Табачные компании, импортировавшие во Францию табачные изделия из других стран Сообщества, обратились к министру с просьбой о предоставлении разрешения увеличить цену их продукции. После отказа на их просьбу, они подали иск для обеспечения судебного контроля над решением об отказе, которое в соответствии с административным правом Франции квалифицировалось как принятое Министром. Они утверждали, что практика установления розничной цены на табачные изделия, импортированные из других государств-членов, противоречит принятой в 1972 г. директиве Сообщества.

Государственный совет вынес решение в пользу заявителей. Он постановил, что Часть 6 Закона, поскольку она противоречит директиве, не может применяться; таким образом, Ст. 10 указа, которая не имела правовых оснований, недействительна; следовательно, решения об отказе также были недействительными. Решения об отказе были аннулированы и заявителям по делу Arizona Tobacco был возмещен ущерб.

Принятые Судом решения важны по нескольким причинам. Во-первых, они продемонстрировали, что Государственный совет признает приоритет директивы над законодательным актом, если даже он принят после директивы. Во-вторых, они могут расцениваться как ознаменование отказа от доктрины *Cohn-Bendit*, так как решение об отказе, безусловно, было индивидуальным актом (хотя в качестве довода можно привести то, что действие директивы распространялось через Закон и Указ, а не непосредственно на решение об отказе). В-третьих, решения показали, что Государственный совет не возражает против возмещения ущерба тем, кто понес убытки в результате действий государства, противоречащих праву Сообщества. С этой точки зрения упомянутые решения созвучны решению Суда ЕС по делу *Francovich v.*

---

[43] *Conseil d'Etat*, 7 September 1984, [1985] RTDE 187. Дело было возбуждено различными группами, выступающими за охрану окружающей среды, включая организацию защиты птиц. См. также *Conseil d'Etat*, 28 September 1984, *Confederation Nationale des Societes de Protection des Animaux*, [1984] RTDE 759; *Conseil d'Etat*, 6 March 1987, *Federation Francaise des Societes de Protection dela Nature*, [1985] Revue Francaise de Droit Administratif 303; *Conseil d'Etat*, 3 February 1989, *Compagnie Alitalia*, [1990] 1 CMLR 248.

[44] *Conseil d'Etat*, 28 February 1992, [1993] 1 CMLR 253.

Italy[45], вынесенному примерно на два месяца раньше. Однако отсутствие в решении какой-либо четкой формулировки принципа означает, что у Государственного совета все еще сохранялись сомнения в отношении подхода к праву Сообщества в целом и директив в частности[46].

Наиболее ярко разница в подходах Государственного совета и Кассационного суда проявилась при рассмотрении ряда дел, касающихся компенсационных денежных сумм ('m.c.a.s' — monetary compensatory amounts). Детали дел сложны, однако основные факты довольно очевидны. По обстоятельствам дел m.c.a.s. приняли форму сборов, уплачиваемых в связи с экспортом сельскохозяйственной продукции. Сборы предусматривались регламентами Сообщества, однако они взимались национальными правительствами. Во Франции взимание сборов в связи с экспортом в другие государства-члены производили французские таможенные органы, а в связи с экспортом в третьи страны — французское правительственное агентство, именуемое ONIC. Это различие имело очень важное значение в случае, когда сборы уплачивались ONIC, возникающие в связи с ними споры подпадали под юрисдикцию административных судов, однако в связи с наличием в праве Франции специального положения споры, возникающие в связи со сборами, уплачиваемыми таможенным органам, подпадали под юрисдикцию общих судов. Это различие оказалось решающим.

Одна группа дел касалась трех экспортеров: Roquette, Maiseries de Beauce и Providence Agricole. Roquette произвел экспортные операции в пределах Сообщества и был обязан уплатить сборы французским таможенным органам. Компания возбудила дело в общем суде — Трибунале малой инстанции (Tribunal d'Instance) в Лилле с целью вернуть сборы, утверждая, что соответствующие регламенты недействительны. Два других экспортера предъявили аналогичные требования к ONIC и подали иски в административные суды (в Орлеане и Шалон-сюр-Марн соответственно). Все три суда обратились в Суд ЕС с вопросом о действительности регламентов. Суд ЕС по всем трем делам вынес одинаковые решения: он постановил, что регламенты недействительны, однако это не дает оснований для оспаривания факт взимания сборов, произведенного до даты вынесения решения[47]. Это означало, что денежные суммы, уже уплаченные в качестве сборов, не могут быть возвращены[48].

Это решение противоречиво, так как хотя Ст. 177 ЕС предоставляет Суду ЕС полномочия признать акт Сообщества недействительным, в ней прямо не предусматривается полномочий по принятию решений о последствиях уста-

---

[45] Cases C-6,9/90, [1991] ECR I-5357. См. выше, стр. 233—234.

[46] Полный анализ см. Simon, 'Le Conseil d'Etat et les directives communautaires: Du Gallicanisme a l'orthodoxie' [1992] RTDE 265.

[47] *Roquette* v. *French Customs*, Case 145/79, [1980] ECR 2917; *Maiseries de Beauce* v. *ONIC*, Case 109/79, [1980] ECR 2883; *Providence Agricole* v. *ONIC*, Case 4/79, [1980] ECR 2823.

[48] В связи с делом *Fragd*, Case 33/84, [1985] ECR 1613 идентичное решение принято Судом ЕС в связи с обращением итальянского суда. Это также вызвало проблемы: см. решение Конституционного суда Италии по делу *Fragd*, decision 232 of 21 April 1989, (1989) 72 RDI 103.

новления недействительности или полномочий по признанию регламента недействительным в будущем, но действительным в прошлом. Такие полномочия предоставлены в соответствии с вторым параграфом Ст. 174, однако они касаются только исков о недействительности в соответствии со Ст. 173. Суд ЕС, однако, указал, что второй параграф Ст. 174 "по аналогии" применяется к решениям в соответствии со Ст. 177.

После возобновления слушания во Франции результат оказался одинаковым во всех трех случаях: все три суда постановили, что компетенция Суда ЕС ограничена ответами на поставленный французскими судами вопрос. Они запрашивали, действительны ли регламенты и определения последствий недействительности. Отвечая на вопрос, который не задавался, Суд ЕС превысил свои полномочия, и его решение по этому вопросу не является обязательным для французских судов. Все три французских суда вынесли решение, что сборы должны быть возвращены[49].

На решения были поданы апелляции. В отношении Roquette апелляция была первоначально подана в Апелляционный суд в Дуэ (который поддержал решение суда низшей инстанции)[50], а затем в Кассационный суд. По двум другим делам апелляция была подана в Государственный совет Государственный совет.

Государственный совет поддержал решения судов низшей инстанции[51]. Он указал, что решение Суда ЕС выходило за рамки поставленного вопроса и не являлось обязательным для французского суда. С другой стороны, Кассационный суд пришел к противоположному заключению. Он постановил, что решение Суда в отношении последствий признания акта недействительным должно выполняться[52].

Эти дела имели интересное продолжение. Еще один французский экспортер, который (до вынесения решений Судом ЕС по предшествующим делам) произвел взносы как ONIC, так и Таможенной службе Франции, принял решение подать иск с целью вернуть их. Он предъявил иск к ONIC в парижском Административным суде и Таможенной службе в парижском Трибунале малой инстанции. Последний обратился в Суд ЕС с вопросом, является ли недействительность регламента основанием для требования экспортера о возврате платежей. Суд ЕС дал такой же ответ, как и по предыдущим делам, однако на этот раз возражений относительно того, что Суд ЕС превысил свои

---

[49] *Tribunal d' Instance*, Lille, 15 July 1981, [1982] *Recueil Dalloz Sirey* (*Jurisprudence*) 9 (*Roquette*); *Tribunal Administratif*, Orleans, 23 February 1982, [1982] *Recueil des Decisions du Conseil d'Etat* 471 (*Maiseries de Beauce*); *Conseil d'Etat*, 13 November 1985 (*Providence Agricole*) (информация еще не опубликована).

[50] *Cour d'Appel*, Douai, 19 January 1983, [1983] *Gazette du Palais* 292.

[51] *Conseil d'Etat*, 26 July 1985, [1985] *Recueil des Decisions du Conseil d'Etat* 233; [1985] *AJDA* 615, [1986] RTDE 158 (*Maiseries de Beauce*); *Conseil d'Etat*, 13 November 1985 (*Providence Agricole*) (информация еще не опубликована).

[52] *Cour de Cassation*, 10 December 1986, [1986] RTDE 195.

полномочия ,быть не могло[53]. Таким образом Трибунал малой инспекции постановил, что экспортер не имеет права на возврат платежей[54].

С другой стороны, Административный суд в Суд ЕС в преюдициальном порядке не обращался. Он постановил, что ONIC обязан вернуть деньги[55]. Апелляция на это решение была подана в Государственный совет Государственный совет. В апелляции утверждалось, что решения Суда ЕС, вынесенные в преюдициальном порядке по запросу парижского Трибунала малой инстанции, как и аналогичные решения по запросам судов других государств-членов, должны выполняться. В своем решении Государственный совет отклонил этот аргумент, кратко указав, что решения Суда ЕС, принятые в рамках производства в других судах по спорам между другими сторонами, для парижского Административного суда обязательными не являются. Апелляция была отклонена[56].

Даже если принять точку зрения, что решения, вынесенные Судом ЕС ранее, не являются обязательными, в качестве довода можно указать, что Государственный совет сам должен был обратиться в Суд ЕС в преюдициальном порядке: в соответствии со Ст. 177 ЕС суд, решения которого не подлежат обжалованию, обязан обратиться в Суд ЕС в преюдициальном порядке в случае необходимости решения вопроса о толковании Договора о ЕС или о действительности или толкования акта Сообщества. Возможно, что Государственный совет посчитал, что Ст. 177 не касается вопроса о последствиях признания акта Сообщества недействительным. Мнения относительно того, включают ли полномочия принимать решения о действительности акта полномочия принимать решения относительно последствий признания акта недействительным, могут быть различными; однако, поскольку затрагивается толкование Ст. 177 и таким образом вопрос о толковании Договора о ЕС, это само по себе подпадает под Ст. 177. Государственный совет должен был, если у него возникли сомнения, обратиться в Суд ЕС с вопросом, означает ли обязательство обратиться в Суд ЕС в связи с решением вопросов о действительности актов Сообщества, возникающих в силу Ст. 177, и обязательство обратиться в Суд ЕС в связи с решением вопросов, касающихся последствий признания таких актов недействительными[57]. То, что Государственный совет этого не сделал, свидетельствует в пользу того, что он стремился помешать

---

[53] *Société des Produits de Maïs* v. *French Customs*, Case 112/83, [1985] ECR 719.

[54] *Tribunal d'Instance*, First Arrondissement, Paris, 11 July 1986 (не опубликован). *Tribunal d'Instance*, который был организован по-другому, когда выносил свое решение, чем когда он обратился в Суд ЕС в преюдициальном порядке, так или иначе не смог противостоять критике решения Суда ЕС, направленной на отсутствие у этого решения правовой логики, и, как представляется, сожалел, что Суду ЕС был задан вопрос относительно последствий недействительности регламентов.

[55] Tribunal Administratif, Paris, 17 May 1983 (не опубликован).

[56] Conseil d'Etat, 13 June 1986, [1986] RTDE 533.

[57] Государственный совет, вероятно, мог бы обосновать свои действия концепцией *acte clair* (рассматривается на стр. 303—305), однако сомнительно, могла ли легитимно быть применена эта теория в рассматриваемом случае.

Суду ЕС использовать свои полномочия как высшей инстанции при толковании Договора как средства расширения его юрисдикции.

Статус права Сообщества во Франции после принятия поправок[58] к Конституции Франции, внесенные с целью ратификации Маастрихтского договора, приобрел новое качество[59]. Необходимость в принятии поправок признана в решении Конституционного совета[60], в котором указывалось на несоответствие некоторых положений Маастрихтского договора[61] Конституции Франции. Самой важной поправкой было введение в Конституцию Раздела XIV[62], в котором предусматривается членство Франции в Европейских Сообществах и Европейском Союзе[63]. До этого Конституция не содержала никакого упоминания о Сообществе.

После внесения в Конституцию поправок Маастрихтский договор мог быть ратифицирован путем принятия законодательного акта; вместо этого, однако, президент Миттеран принял решение провести референдум. Как известно, это чуть не обернулось для него провалом. В результате число сторонников ратификации незначительно превысило число противников, и документ был ратифицирован[64].

Еще слишком рано судить, какое влияние принятые поправки окажут на отношение французских судов к праву Сообщества, но с определенностью можно сказать, что они отнесутся к нему более благожелательно.

ПРАВО СООБЩЕСТВА И СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО

Соединенное Королевство после присоединения к Сообществу в 1973 г. столкнулось с тремя проблемами конституционного характера; две из них имели сравнительно небольшое значение, однако третья, как могло показаться, по крайней мере теоретически, была непреодолимой. Первой проблемой

---

[58] Для принятия поправок проведения референдума не требовалось. Поправки были приняты на совместном заседании обеих палат Парламента. Поправки должны были быть приняты большинством в три пятых.

[59] См. Oliver, 'The French Constitution and the Treaty of Maastricht' (1994) 43 ICLQ 1.

[60] Decision of 9 April 1992, [1993] 3 CMLR 345.

[61] Это Ст. 8b(1) ЕС, в соответствии с которой гражданам Европейского Союза, проживающим во Франции, предоставлялось право участвовать в муниципальных выборах; положения об экономическом и валютном союзе; Ст. 100c(3), которая предусматривает с 1 января 1996 г. голосование в Совете квалифицированным большинством по вопросам, касающимся третьих стран, в части необходимости для их граждан иметь визу при въезде в государство — член Сообщества с территории третьей страны.

[62] Полный текст на французском языке см. Oliver, ранее, стр. 24—25.

[63] Он непосредственно касается положений Маастрихтского договора, которые признаны несоответствующими Конституции Франции.

[64] Дальнейшие попытки блокировать ратификацию отвергнуты Конституционным советом: Decision of 2 September 1992 (Case 92—312, [1992] JORF 12095) и Decision of 23 Swptember 1992 (Case 92—313, [1992] JORF 13337).

было то, что Соединенное Королевство не имеет писаной конституции; соответственно положение о членстве не могло принять форму поправки к конституции (как в Ирландии). Вторую проблему составляло то, что в Соединенном Королевстве принята дуалистическая концепция; какой-либо общей правовой нормы, предусматривающей вступление в рамках внутренней правовой системы договоров, не существует. Эти проблемы могли быть и были решены принятым специальным Актом парламента, но таким путем нельзя было обойти принцип суверенитета парламента, фундаментальную концепцию Британского Конституционализма.

Акт о Европейских сообществах

Акт о Европейских сообществах от 1972 г. был принят Парламентом для законодательного закрепления членства Соединенного Королевства в Сообществе. Акт парламента был необходим по многим причинам, но прежде всего для того, чтобы сделать право Сообщества применимым в рамках национальной правовой системы: без Акта о Европейских сообществах Договоры Сообщества и правовые нормы Сообщества, несмотря на обязательность для Соединенного Королевства, на международном уровне не имели бы силы с точки зрения внутреннего права. Это дал ясно понять лорд Деннинг (Lord Denning MR) в своем *dictum* из дела *McWhirter* v. *Attorney-General*[65], рассмотренным до принятия Акта: "Несмотря на то, что Римский договор подписан, он не имеет действия для этих Судов до момента, пока он не будет утвержден актом парламента. После того как он будет введен в действие актом Парламента, эти Суды должны будут действовать в соответствии с актом парламента".

Это показывает, что концепция, принятая Бельгийским Кассационным судом в результате рассмотрения дела *Fromagerie 'Le Ski*[66], неприменима в Соединенном Королевстве: Акт о Европейских сообществах — это не только средство, при помощи которого Парламент выразил свое согласие с Договорами (то, что в соответствии с британским конституционным правом не считается строго необходимым)[67], он также обеспечивает правовые основы прямого действия права Сообщества в Соединенном Королевстве. В связи с этим положения акта имеют большое значение.

Договоры Сообщества

Раздел 1(2) Акта определяет, что понимается под "Договорами Сообщества" (обычно называемыми в Акте как "Договоры"). В этом определении проводиться различие между, с одной стороны, договорами, которые были подпи-

---

[65] [1972] CMLR 882, at 886.

[66] См. стр. 249—251.

[67] Однако нормальная практика (и, по-видимому, конституционный обычай), что договоры, которые подлежат ратификации верховной властью, должны находиться в Парламенте перед ратификацией в течение 21 дня (the 'Ponsonby Rule'): см. (1924) 171 H.C. Debates, cols. 2001—2004.

саны до присоединения и с целью присоединения, и, с другой стороны, договорами, которые были подписаны после присоединения. Договорами, подписанными с целью присоединения, считаются: Договор о присоединении (the Treaty of Accession), на основании которого произошло присоединение Соединенного Королевства к ЕС и Евратому, и Решение о присоединении (the Decision of Accession), на основании которого Соединенное Королевство присоединилось к ЕОУС. Соглашение по этим двум документам было достигнуто 22 января 1972 г.; эта дата является ключевой с точки зрения разграничения договоров, подписанных до присоединения, и договоров, подписанных после присоединения: договоры, подписанные до этой даты, считаются договорами, подписанными до присоединения, а те, которые были подписаны после этой даты, — договорами, подписанными после присоединения.

Далее приводится полный перечень этих договоров:

1. Шесть, заключенных до присоединения к учредительным Договорам (указаны в соответствии с их названиями)[68];
2. Любой договор, заключенный каким-либо Сообществом до 22 января 1972 г. (с участием либо без участия государств-членов)[69];
3. Любой договор, заключенный государствами-членами (с участием либо без участия третьих стран) до 22 января 1972 г. как договор, дополнительный к какому-либо из перечисленных[70];
4. Договор о присоединении (Соединенное Королевство, Ирландия и Дания);
5. Решение о присоединении (ЕОУС) (Соединенное Королевство, Ирландия и Дания);
6. Договор и Решение в отношении присоединения Греции (присоединена в форме поправки в соответствии с Актом о Европейских сообществах (Присоединение Греции) (the European Communities (Greek Accession) Act) 1979 г.);
7. Решение Совета от 7 мая 1985 г. и 24 июня 1988 г. по Системе собственных ресурсов Сообщества (the Communities' system of own resourses) (присоединено в форме поправок в соответствии с Актом о Европейских сообществах (Финансы) 1988 г.);
8. Соглашение представителей правительств государств-членов (the undertaking by the Representatives of the Governments of the Member States), подтвержденное на встрече в Совете 24 июня 1988 г., относительно платежей в общий бюджет Сообщества на 1988 финансовый год (присоединенное в форме поправки в соответствии с Актом о Европейских сообществах (Финансы) 1988 г.);

---

[68] См. Sched. 1, Part I, items 1—6. Они приведены на стр. 102—103.
[69] Там же, item 7.
[70] Там же.

9. Договор и Решение в связи с присоединением Испании и Португалии (присоединены в форме поправки в соответствии с Актом о Европейских сообществах (Присоединение Испании и Португалии) 1985 г.);
10. Единый европейский акт от 1986 г. (только Раздел II и некоторые другие положения) (*присоединен в форме поправки в соответствии с* Актом о Европейских сообществах (Поправка) 1986 г.);
11. Договор о Европейском союзе (Маастрихтский договор) (Разделы II, III, IV и некоторые другие положения, Протокол о социальной политике не включен) (присоединен в форме поправки в соответствии с Актом о Европейских сообществах (Поправка) 1993 г.);
12. Решение Совета от 1 февраля 1993, вносящее изменения в Акт, касающийся выборов представителей в Европейский парламент посредством прямого общего голосования, прилагаемое к Решению 76/787 (присоединено в форме поправки в соответствии с Актом о выборах в Европейский парламент (the European Parliamentary Elections Act) 1993 г.);
13. Соглашение о Европейском экономическом пространстве 1992 г. и Брюссельский протокол 1993 г. (присоединено в форме поправки в соответствии с Актом о Европейском экономическом пространстве 1993 г.);
14. Любой договор, заключенный каким-либо из Сообществ, после 22 января 1972 г. (*с участием либо без участия государств-членов*);
15. Любой договор, заключенный Соединенным Королевством после 22 января 1972 г., как договор, дополнительный к какому-либо договору Сообщества.

Некоторые из перечисленных документов требуют кратких объяснений.

Необходимо отметить, что документы под номером 2 — аналоги принятых до присоединения документов, указанных под номером 12: они связаны с международными договорами с третьими странами, заключенными ЕОУС, ЕС или Евратомом. Государства-члены могут выступать, а могут и не выступать на одной с Сообществом стороне: другими словами, так называемые "смешанные договоры" отнесены к этой группе. Документы под номером 3 аналогичны документам под номером 13: они включают соглашения, дополнительные к другим договорам Сообщества. Решения представителей правительств государств-членов, вспомогательные конвенции и поправки к учредительным Договорам также включаются в эту группу.

В Ст. 1(3) предусмотрено, что приказом в совете (Order in Council) договор может быть объявлены "Договором Сообщества", при этом декларация носит окончательный характер. Приказ в совете, однако, не является необходимым: соглашение, которое подпадает под определение "Договор Сообщества", будет считаться таковым даже и без соответствующего объявления. Однако существует одно исключение: договор, заключенный Соединенным Ко-

ролевством после присоединения (в отличие от договора, заключенного до присоединения, к которому Соединенное Королевство присоединяется на условиях, определенных до 22 января 1972 г.)[71], не считается "Договором Сообщества", если это не предусмотрено приказом в совете, проект которого утвержден резолюцией каждой из палат Парламента[72].

Это положение дает Парламенту возможность контроля в отношении трех категорий соглашений[73]: первая категория охватывает соглашения, заключенные государствами-членами между собой — новые учредительные Договоры (включая договоры, изменяющие или дополняющие существующие учредительные Договоры), вспомогательные конвенции и акты представителей правительств государств-членов, встречающихся в Совете (насколько они являются международными соглашениями); ко второй категории относятся так называемые "смешанные соглашения" (соглашения между, с одной стороны, Сообществом и государствами-членами, и с другой стороны, третьими странами); третья категория включает соглашения между государствами-членами и третьими странами, обязательные для Сообщества и соответственно являющиеся частью права Сообщества (исходя из предположения, что это возможно). Обычно во всех этих случаях в других государствах-членах также необходимо парламентское одобрение.

Прямое действие

Ст. 2(1) Акта о Европейских Сообществах предусматривает прямое действие права Сообщества в Соединенном Королевстве. Она гласит:

> Все такие права, полномочия, ответственность, обязанности и ограничения, время от времени возникающие в связи с Договорами или ими создаваемые, и все такие средства правовой защиты и процедуры, время от времени устанавливаемые Договорами или из них следующие, которые в соответствии с Договорами должны быть действительными либо использоваться в Соединенном Королевстве без дальнейшего принятия, должны признаваться правом и быть доступными, приме-

---

[71] См. Ст. 3(1) Акта о Присоединении: соглашения, подпадающие под Ст. 3(2), не охватываются этим исключением, так как условия должны быть согласованы позднее этой даты. Таким образом, присоединение Соединенного Королевства к Конвенции о юрисдикции и исполнении судебных решений по гражданским и экономическим спорам требовало Конвенции о присоединении, которая была подписана в 1978 г. и которая изменила первоначальную Конвенцию: см. OJ 1978, L304.

[72] Попытку (неудачную) частного лица не допустить такой классификации в отношении договора, заключенного между государствами-членами, см. ниже *R. v. HM Treasury, ex parte Smedley* [1985] QB 657 (CA).

[73] В одном специфическом случае Парламент должен выразить согласие в форме принятия законодательного акта: в соответствии со s.6(1) Акта о выборах в Европейскую ассамблею (European Assembly Elections Act) от 1978 г. предусмотрено, что Соединенное Королевство не может ратифицировать какой-либо договор, предусматривающий расширение полномочий Европейского парламента, если он не был одобрен актом Парламента. В качестве примера такого одобрения см. Акт о Европейских сообществах (Поправка) (the European Communities (Amendment) Act) от 1986 г., s. 3(4), касающийся расширения полномочий Европейского парламента в связи с подписанием Единого европейского акта.

няемыми, дозволенными и выполняемыми соответственно; и выражение "обеспеченное правовой санкцией право Сообщества" и похожие выражения должны рассматриваться как те, к которым применим этот подраздел.

Приведенное положение позволяет сделать три вывода: первый, статья предусматривает прямое действие как Договоров Сообщества (как было определено ранее), так и нормативных документов Сообщества ("права...возникающие *в связи*[74] с Договорами или ими создаваемые"); второй, под действие статьи подпадают издаваемые в будущем нормативные акты Сообщества ("время от времени возникающие"); третий, статья недвусмысленно дает понять, что то, имеет ли какое-либо положение прямое действие, определяется в соответствии с правом Сообщества ("*в соответствии с Договорами*[75] без дальнейшего принятия должно иметь правовое действие").

С учетом широкого определения, данного "Договорам Сообщества", раздел 2(1) охватывает все формы писаного права Сообщества. Единственными *положениями права Сообщества, которые могут не охватываться определения*, — общие принципы права; однако они применяются национальными судами редко и, вероятно, могут быть использованы со ссылкой на Статью 2(1) на том основании, что они косвенно основаны на Договорах и, следовательно, возникают "в связи" с ними[76].

Имплементация

Ст. 2(2) предусматривает имплементацию правовых норм Сообщества в форме издания правоприменительных актов. Это может быть сделано либо в форме приказа в совете, либо в форме регламента, изданного министром или департаментом, указанным в этих целях приказом в совете[77]. В обоих случаях мера должна быть принята в форме нормативного акта[78] и одобрена Парламентом[79].

Эти полномочия могут быть использованы в следующих целях:

1. Имплементация каких-либо обязательств Соединенного Королевства в отношении Сообщества;
2. Обеспечение возможности имплементации таких обязательств;
3. Обеспечение прав Соединенного Королевства, которые предоставлены или должны быть предоставлены в соответствии или в связи с выполнением Договоров;

---

[74] Курсив автора.
[75] Курсив автора.
[76] См. гл. 5.
[77] См. the European Communities (Designation) Order 1973, SI 1973, No. 1889.
[78] Sched. 2, para. 2(1) and s. 1(1) of the Statutory Instruments Act 1946.
[79] Если проект акта не был одобрен палатами парламента, он должен быть аннулирован отрицательным решением одной из палат: European Communities Act, Sched. 2, Para. 2(2).

4. Решения по вопросам, возникающим из таких обязанностей или прав, или в связи с ними, или вступлением в силу, или с эпизодическим действием таковых.

"Обязательство Сообщества" означает обязательство, "созданное или возникающее из Договоров или в связи с ними"[80]. Из этого следует, что полномочия зависят от существования права или обязательства в соответствии с Договорами Сообщества (как определено ранее) или нормативных документов Сообщества[81], и могут быть использованы только для целей, подчиненных этому праву или обязательству. Соответственно, если Британское правительство использует свои полномочия по имплементации положения Сообщества и при этом толкует его таким образом, что имплементационная мера выходит за его рамки, эта имплементационная мера может быть признана британскими судами *ultra vires*. Конечно, в случае если положение Сообщества признается недействительным, обязательство по его имплементации будет несуществующим; следовательно, мера по его имплементации с еще большей определенностью будет недействительна[82]. Из этого следует, чтобы в соответствии с британским правом определить действительность имплементационной меры, британский суд может столкнуться с необходимостью обратиться в Суд ЕС в рамках преюдициальной процедуры в соответствии со Ст. 177 ЕС для получения заключения о толковании или действительности положения Сообщества. Это применимо, даже если положение Сообщества не имеет прямого действия.

Ст. 2(4) Акта предусматривает, что имплементационные меры в соответствии со Ст. 2(2) могут включать "любое положение (с таким диапазоном действия), которое может быть предусмотрено актом Парламента"[83]. Однако установлено четыре запрета использовать полномочия, указанные в Приложении 2, параграф 1, которое предусматривает, что полномочия не могут быть использованы в следующих целях:

(a) введение либо увеличение налогов;
(b) введение в действие закона, обладающего обратной силой;
(c) субделегирование нормотворческих полномочий (за исключением принятия процессуальных норм для любого суда или трибунала);

---

[80] Sched. 1, Part II.

[81] Право либо обязанность в соответствии с правом Сообщества представляет собой право либо обязанность, возникающую "в соответствии" с Договорами.

[82] *R* v. *Minister of Agriculture, ex parte Federation Europeenne de la Sante Animale* [1988] 3 CMLR 661 (Eng. High Ct).

[83] Не совсем понятна цель этого положения, однако, возможно, его целью было исключение презумпций общего права, применимых к делегированному законодательству (к отличному от того, которому придана законная сила в Sched. 2, para. 1). Общее рассмотрение этих презумпций, см. T.C. Hartley and J.A.G. Griffith, *Government and Law* (2nd ed., 1981), 360—362; однако см. Lawrence Collins, *European Community Law in the United Kingdom* (3rd ed.), 85—87, где предлагается другая точка зрения. Также представляется, что имплементационные меры в соответствии со s.2(2) могут аннулировать акт Парламента, принятый до Акта о Европейских Сообществах.

(d) установление нового состава уголовного преступления, мера наказания за совершение которого предусматривает тюремное заключение на срок более двух лет, или мера наказания за совершение которого при упрощенной процедуре предусматривает тюремное заключение на срок более трех месяцев или штраф, размер которого превышает 400 фунтов стерлингов (если он не рассчитывается в зависимости от количества дней), или штраф, размер которого превышает 5 фунтов стерлингов в день.

Если для имплементации права Сообщества необходима реализация описанных выше целей, необходимо принятие акта Парламента.

Исполнение судебных решений

Приказ о Европейских Сообществах (Исполнение судебных решений) (the European Communities (Enforcement of Community Judgements) Order) 1972 г.[84], принятый в соответствии со Ст. 2(4) Акта, содержит положение, предусматривающее исполнение в Соединенном Королевстве судебных решений Суда ЕС и решений Совета или Комиссии, предусматривающих наложение штрафов и взысканий. Судебное решение или решение должны быть зарегистрированы Высоким судом (после принятия министром исполнительного документа) и после этого исполняются точно так же, как обычные судебные решения Высокого суда.

Приоритет права Сообщества[85]

Ст. 2(4) Акта о Европейских Сообществах также предусматривает, что "любой акт, принятый либо который должен быть принят, отличающийся от содержащегося в настоящей части Акта, должен толковаться и иметь действие в соответствии с изложенными выше положениями настоящей статьи...". Вышеизложенные положения Ст. 2 включают Ст. 2(1), которая предусматривает, что имеющие прямое действие правовые нормы Сообщества должны признаваться и применяться в Соединенном Королевстве; соответственно, как представляется, Парламент хотел, чтобы все акты Парламента, как принятые в будущем, так и в прошлом, были подчинены праву Сообщества. Эта точка зрения подкрепляется Ст. 3(1), которая предусматривает, что все вопросы, касающиеся "действия Договоров или правовых норм Сообщества, должны решаться в соответствии с принципами, содержащимися в соответствующем решении Суда ЕС". Один из этих принципов, конечно, — приоритет права Сообщества.

---

[84] SI 1972, No. 1590.

[85] Более детальное рассмотрение см. в статье Кларка и Суфрино (Clarke и Sufrin), информация о которой приведена ниже в разделе "Литература для дополнительной информации".

Несомненно, эти положения имеют силу в отношении законодательства Соединенного Королевства, принятого до принятия Акта о Европейских сообществах: конечно, Парламент может указать, что все принятые ранее законы — предмет регулирования нового закона. То же справедливо и в отношении делегированного законодательства принятого в соответствии с законодательным актом, изданным до принятия Акта о Европейских Сообществах, даже если оно само появилось после принятия Акта о Европейских Сообществах. Вступление в силу и действие делегированного законодательства не может иметь большую силу и действие уполномочивающего законодательного акта.

Реальная проблема возникает в связи с законодательными актами, изданными после принятия Акта о Европейских Сообществах. Отражает действительность, что в соответствии со Ст. 2(4) это также сфера права Сообщества; однако в этом случае возникает конфликт с принципом суверенитета Парламента, который ограничивает действенность этого положения. Теория суверенитета Парламента — фундаментальный принцип британского конституционализма: он означает, что ограничений законодательных полномочий Парламента не существует, за исключением того, что Парламент не может ограничивать свои полномочия на будущее. Из этого следует, что Ст. 2(4), если она предназначалась для лишения Парламента полномочий по принятию законов, имеющих преимущественную юридическую силу в отношении права Сообщества, должна быть недействительной: Парламент в соответствии с Конституцией не может лишить себя таких полномочий.

Означает ли это, что принятые после присоединения акты Парламента должны иметь приоритет в отношении права Сообщества? Если это положение очень серьезное, это означает, что Соединенное Королевство в соответствии с конституционным требованием не может принять обязательства, вытекающие из членства в Сообществе. К счастью, это не так. Ст. 2(4) закрепляет правило толкования — и с точки зрения членства Соединенного Королевства в Сообществе это действительное правило, в соответствии с которым существует презумпция, что Парламент не намеревается принимать законы, которые имеют преимущественную юридическую силу над правом Сообщества. Так, в связи с делом *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*[86] Палата лордов указала, что Ст. 2(4) Акта о Европейских Сообществах имеет такую же силу, как если бы она была инкорпорирована в каждый последующий акт Парламента, прямо предусматривая, что положения последнего не затрагивают имеющего прямое действие права Сообщества[87]. Соответственно право Сообщества будет всегда иметь преимущественную юридическую силу до момента, когда Парламент в своем акте прямо и очевидно указывает, что этот акт имеет приоритет над правом Сообщества. Это, конечно, нарушение Договора, которое вызовет возбуждение Судом ЕС против Соединенного Королевства дела в связи с невыполнением договорных обязательств. В этом случае ответственность несет Парламент, а не суды. Эта по-

[86] [1990] 2 AC 85.
[87] *Per* Lord Bridge at 140.

зиция прямо выражена лордом Дэннингом (Lord Denning MR) в связи с рассмотрением дела *Macarthys Ltd v. Smith*[88]. Он указал нижеследующее:

> Если настанет время, когда Парламент обдуманно примет Акт с целью аннулировать Договор или какое-либо из входящих в него положений или целенаправленно будет действовать в несоответствии с ним и подтверждать это в прямой форме, тогда, я полагаю, обязанностью судов будет придерживаться акта нашего Парламента. Однако я не предполагаю, что такая ситуация может возникнуть... До того как возникнет такой целенаправленный и прямой отказ от Договора, в наши обязанности входит предоставить приоритет Договору[89].

Это означает, что безусловный суверенитет по-прежнему принадлежит Парламенту: право Сообщества имеет приоритет только потому, что Парламент хочет, чтобы оно имело приоритет. Парламент в любой момент может аннулировать Акт о Европейских сообществах, и в этом случае право Сообщества прекратит действие в Соединенном Королевстве. Такое положение дел не может полностью удовлетворять Суд ЕС, однако такая же ситуация сложилась в большинстве других государств-членов. Например, для Франции, Германии и Италии представляется очевидным, что на территории этих стран право Сообщества применяется не в связи с присущей ему силой, а на основании норм национального права. Конституционные суды как Германии, так и Италии дали понять, что могут возникнуть обстоятельства, при которых применение права Сообщества в этих странах и даже сохранение их членства в Сообществе могут быть поставлены под вопрос. Нет сомнений, что то же относится и к Франции. Соединенное Королевство также не нарушает общей картины. В реальности до настоящего времени в отличие от судов этих трех государств суды Соединенного Королевства еще ни разу не бросали преднамеренно вызов Суду ЕС и не отказывались применять право ЕС.

Литература для дополнительной информации

Mitchell, Kuipers, and Gall, 'Constitutional Aspects of the Treaty and Legislation relating to British Membership' (1972) 9 CMLRev. 134.

---

[88] [1979] 3 All ER 325, at 329. См. также *per* Lawton LJ at 334. В ходе дальнейшего рассмотрения этого дела лорд Дэннинг выразил свою позицию еще более убедительно, см. [1981] 1 All ER 111, at 120. Ранее сделанное заявление лорда Дэннига см. *Shields* v. *E. Coomes (Holdings) Ltd* [1979] 1 All ER 456, at 461—462, [1978] 1 WLR 1408, at 1414(CA).

[89] В деле *Garland* v. *British Beil Engineering Ltd* [1983] 2 AC 751; [1982] 2 All ER 402; [1982] 2 WL WLR 918. Палата лордов явно воздержалась от рассмотрения провомерности этого подхода. В целях разрешения этого дела было достаточно подтвердить, что нормативные акты, принятые после присоединения, если они резонно могут содержать такой смысл, должны составляться таким образом, чтобы они соответствовали праву Сообщества. См. также *National Smokeless Fuels Ltd* v. *IRC* [1986] 3 CMLR 227; но см. *Ouke* v. *GEC Beliance* [1988] 1 All ER 626 (HL).

Trindade, 'Parliamentary Sovereignty and the Primacy of Community Law' (1972) 35 MLR 375.

Wade, 'Sovereignty and the European Communities' (1972) 88 LQR 1.

Boulouis, 'L'applicabilité directe des directives. A propos d'un arrêt Cohn-Bendit du Conseil d'Etat' [1979] RMC 104.

Maresceau, 'The Effect of Community Agreements in the UK under the European Communities Act 1972' (1979) 28 ICLQ 241.

Simon and Dowrick, 'Effect of EEC Directives in France: The Views of the Conseil d'Etat' (1979) 95 LQR 376.

Weiss, 'Self-Executing Treaties and Directly Applicable EEC Law in French Courts' (1979) 1 LIEI 51.

Clarke and Sufrin, 'Constitutional Conundrums: The Impact of the United Kingdom's Membership of the Communities on Constitutional Theory' in Furmston et al. (eds.), *The Effect on English Domestic Law of Membership of the European Communities and of Ratification of the European Convention on Human Rights* (1983), 32.

Ganshof van der Meersch, 'Community Law and the Belgian Constitution' in St John Bates et al. (eds.), *In Memoriam J.D.B. Mitchell* (1983), 74.

Koopmans, 'Receptivity and its Limits: The Dutch Case', ibid., 91.

La Pergola and Del Duca, 'Community Law and the Italian Constitution' (1985) 79 Am. Jo. Int. L. 598.

Petriccione, 'Italy: Supremacy of Community Law over National Law' (1986) 11 ELRev. 320.

Simon, 'L'effet dans le temps des arrêts préjudiciels de la CEE: enjeu ou prétexte d'une nouvelle guerre des juges?' in *Liber Amicorum P. Rescatore* (1987).

Gaja, 'New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law' (1990) 27 CMLRev. 83.

Schermers, 'The Scales in Balance: National Constitutional Court v. Court of Justice' (1990) 27 CMLRev. 97.

Manin, 'The *Nicolo* Case of the *Conseil d'Etat*: French Constitutional Law and the Supreme Administrative Court's Acceptance of the Primacy of Community Law over Subsequent National Statute Law' (1991) 28 CMLRev. 499.

Roth, 'The Application of Community Law in West Germany: 1980-1990' (1991) 28 CMLRev. 137 (especially at 137—145).

Tatham, 'Effect of European Community Directives in France: The Development of the *Cohn-Bendit* Jurisprudence' (1991) 40 ICLQ 907.

Daniele, 'Après L'arrêt *Granital*: droit communautaire et droit national dans la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle italienne' [1992] CDE 3.

Simon, 'Le Conseil d'Etat et les directives communautaires: Du gallicanisme à l'orthodoxie' [1992] RTDE 265.

Genevois, 'Le Traité sur l'Union européenne et la Constitution' (1992) 8(3) Revue Française de Droit Administratif 374.

Oliver, 'The French Constitution and the Treaty of Maastricht' (1994) 43 ICLQ 1.

9

ПРЕЮДИЦИАЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА

Уже объяснялось, почему наднациональная политическая структура, какой является Сообщество, не может эффективно функционировать без единого суда, наделенного полномочиями решать все вопросы права Сообщества[1]. Это означает, что Суд ЕС должен обладать юрисдикцией в отношении решения таких вопросов, когда они возникают в ходе судопроизводства в национальных судах. Как это может быть достигнуто? Авторы Договоров уклонились от закрепления возможности подавать апелляции на решения национальных судов в Суд ЕС и вместо этого предложили половинчатое решение: преюдициальную процедуру.

Между апелляцией и обращением в преюдициальном порядке есть два существенных отличия. Первое, в случае апелляции инициатива принадлежит стороне спора: сторона, которая не удовлетворена решением суда, сама принимает решение о подаче апелляции и предпринимает необходимые процессуальные действия. Суд *a quo* обычно не может влиять на дальнейшее развитие ситуации и не может предотвратить подачу апелляции[2]. Второе, апелляционный суд рассматривает *дело*, несмотря на то, что основания для апелляции могут быть ограниченными, он также обладает полномочиями отменить решение суда *a quo*; обычно апелляционный суд заменяет решение суда низшей инстанции своим[3]. Эти черты отсутствуют при реализации преюдициальной процедуры: суд *a quo* принимает решение об обращении в преюдициальном порядке, при этом в Суд ЕС направляют только специфические вопросы. После принятия заключения по этим вопросам Суд ЕС возвращает материалы в национальный суд для принятия окончательного решения.

Позиция Суда ЕС при этой процедуре менее прочная, чем в обычных условиях позиция верховного суда федерации. Это предполагает, что национальные суды не подчинены Суду ЕС, а скорее равны ему: отношения между

---

[1] См. Введение к Части III.

[2] Однако в некоторых случаях стороны не могут подать апелляцию без разрешения суда *a quo* или апелляционного суда: таковой является ситуация при подаче апелляции из английского Апелляционного суда в Палату лордов.

[3] В некоторых континентальных странах, напр. во Франции, положение при кассационной форме обжалования отличается: если кассационный суд разрешает обжалование, он аннулирует решение суда низшей инстанции и передает дело в другой Апелляционный суд (не тот, из которого пришла апелляция) для вынесения нового решения.

ними строятся не по иерархическому принципу, а на основе сотрудничества. Это компромиссное решение типично для Сообщества и иллюстрирует его двойственный характер.

Аналогичны положения Ст. 177 ЕС, 150 Евратома и 41 ЕОУС. Первые два положения практически одинаковы, однако положение Договора о ЕОУС носит более ограничительный характер. Ст. 177 ЕС предусматривает[4]:

> Суд наделяется компетенцией принимать решения в преюдициальном порядке по вопросам, касающимся:
> (a) толкования настоящего Договора;
> (b) действительности и толкования актов, принимаемых органами Сообщества и ЕЦБ;
> (c) толкования уставов организационных структур, создаваемых Советом, если таковое предусмотрено этими уставами.
>
> Если подобный вопрос встанет перед каким-либо судом 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, против решений которой в соответствии с национальным правом не существует средства судебной защиты, то в этом случае обращение данной судебной инстанции в Суд Сообщества является обязательным.

Как видно, в соответствии с Договорами о ЕС и Евратоме в Суд ЕС можно направлять как вопросы толкования, так и действительности: вопросы толкования могут касаться как Договора, так и актов Сообщества, однако вопросы действительности могут касаться только актов Сообщества. В связи с тем, что Договоры в определенном смысле являются конституцией Сообщества, понятно, что их действительность не может оспариваться в рамках правопорядка Сообщества.

Однако один из самых важных вопросов, который в преюдициальном порядке может быть направлен в Суд ЕС, Ст. 177 прямо не предусмотрен: это *действие* положения Сообщества. В теории прямое действие положений Сообщества, как и приоритет права Сообщества над национальным правом, рассматриваются Судом ЕС как элементы толкования, хотя в реальности эти категории выходят далеко за рамки того, что обычно считается толкованием. В результате при преюдициальной процедуре могут рассматриваться три категории вопросов: толкование, действие и действительность, при этом последняя касается только определенного круга ситуаций. В Суд ЕС не могут направляться вопросы факта и толкования национального права. Суд ЕС также не может выносить заключения в отношении *применения* права в кон-

---

[4] В Ст. 150 Евратома слова "если таковое предусмотрено этими уставами" заменяют слова "за исключением, когда эти уставы не предусматривают обратного"; отсутствует также ссылка на ЕЦБ (была введена в Ст. 177 ЕС в соответствии с Маастрихтским договором).

кретном деле, хотя разграничительная линия между толкованием и применением при любом случае неопределенная.

Ст. 41 ЕОУС более лаконична: она указывает, что "только Суд ЕС обладает компетенцией выносить предварительные решения о действительности актов Комиссии и Совета, когда их действительность важна для судопроизводства, осуществляемого в национальных судах и трибуналах". Несмотря на то, что в Статье упоминается только действительность, Суд ЕС постановил, что в его компетенцию входит решение вопросов в преюдициальном порядке в отношении толкования Договора о ЕОУС и принятых в соответствии с ним актов Комиссии и Совета[5]. Единственным оправданием в этой связи была политическая необходимость — желательность обеспечения однообразия в применении права Сообщества[6].

КАКИЕ ВОПРОСЫ ПОДЛЕЖАТ РАССМОТРЕНИЮ В РАМКАХ ПРЕЮДИЦИАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ?

Ст. 177 ЕС и Ст. 150 Евратома предусматривают три вида вопросов: (a) толкование Договора; (b) действительность и толкование актов, принимаемых органами Сообщества и ЕЦБ; (c) толкование статутов организационных структур, создаваемых Советом, если таковое предусмотрено этими статутами. Первые две группы будут рассмотрены далее, однако о третьей необходимо сказать несколько слов. Что имеется в виду? В праве Сообщества под словом "статут" понимается документ, в соответствии с которым осуществляется функционирование какого-либо органа или института: статут Суда ЕС, например, определяет порядок назначения судей, состав суда и некоторые процессуальные вопросы; устав Европейского инвестиционного банка предусматривает структуру Банка, полномочия Совета управляющих (Board of Governors) и другие вопросы. Если, таким образом, слово "статут" в параграфе 1(c) Ст. 177 ЕС и Ст. 150 Евратома относится к документу, закрепляющему создание органа, это по определению будет акт Совета.

Значение этого вывода в том, что акты Совета уже подпадают под действие параграфа 1(b). Таким образом, параграф 1(c) не расширяет, а сужает юрисдикцию Суда ЕС: т. е. параграф 1(c) только ограничивает сферу приме-

---

[5] *Busseni*, Case C-221/88, [1990] ECR 1-495 (paras. 8—17 of the judgement). Дело касалось вопроса толковании рекомендации ЕОУС (акт, имеющий обязательную силу, по своему статусу схож с директивой ЕС), при его рассмотрении Суд ЕС дал ясно понять, что считает себя компетентным толковать Договор о ЕОУС.

[6] Интересно, что Маастрихтский договор не изменил Ст. 41 ЕОУС для приведения ее в соответствие с этим решением.

нения параграфа 1(b). Прежде всего в соответствии со Ст. 177(1)(c) решение в преюдициальном порядке может быть вынесено в отношении устава *только* в случае, если *это предусмотрено* уставом, в то время как в соответствии со Ст. 177(1)(b) решение может быть вынесено в отношении любого акта Совета; таким образом, Ст. 177(1)(c) исключает обращение в Суд ЕС по вопросу, связанному с уставом, который этого не предусматривает. (В соответствии со Ст. 150(1)(c) Евратома ситуация иная: вопрос может быть решен в преюдициальном порядке, *за исключением случаев, когда устав предусматривает обратное*; следовательно, наличие такого запрета в уставе выведет решение вопроса из-под юрисдикции Суда ЕС, хотя наличие аналогичного запрета в других актах Совета не имеет таких последствий.)

Второе следствие из параграфа 1(c) — то, что он исключает вынесение Судом решения о *действительности* такого устава: в соответствии с параграфом 1(b) вопрос действительности акта Сообщества может быть решен в рамках преюдициальной процедуры, однако это не представляется возможным, когда рассматривается устав органа.

На практике важны положения подпараграфов (a) и (b) первого параграфа Ст. 177 ЕС и 150 Евратома. Их действие лучше всего рассмотреть, поочередно проанализировав источники права Сообщества.

Договоры

Слова "настоящего Договора" в Ст. 177(1)(a) означают Договор ЕС и все Договоры, которые его изменяют или дополняют[7]. Договор о Евратоме и все Договоры, которые его дополняют или изменяют, подпадают под действие Ст 150(1)(a) Евратома. Несмотря на то, что Договор о ЕОУС не содержит аналогичных положений, Суд ЕС по собственной инициативе закрепил за собой компетенцию по его толкованию[8]; это, несомненно, касается всех изменяющих или дополняющих его Договоров. Однако в Маастрихтском договоре закреплено прямое ограничение компетенции Суда ЕС в отношении этого Договора: Суд может толковать только его заключительные положения (но также его положениями, которые изменяют другие Договоры)[9]; таким образом, Суд ЕС не обладает ни юрисдикцией в отношении положений, учреждающих Европейский союз, ни в отношении положений, касающихся общей политики безопасности и обороны и сотрудничества в области правосудия и внутренних дел[10].

---

[7] О документах, закрепляющих присоединение к Сообществу новых государств-членов, см. например, Ст. 1(3) Договора о присоединении от 1972 г., которая переводит этот Договор и прилагаемый Акт о присоединении в измерение Ст. 177 ЕС.

[8] См. стр. 277—278.

[9] Ст. L Маастрихтского договора.

[10] В отношении правосудия и внутренних дел существует одно исключение. Ст. K.3(2)(c) Маастрихтского договора предусматривает, что государства-члены могут заключать между собой соглашения. Она также предусматривает, что эти соглашения могут закреплять, что Суд наделяется полномочиями толковать положения и выносить определения по любым спорам, касающимся их применения. Если это предусмотрено, Суд ЕС полномочен использовать закрепленную за ним юрисдикцию: Ст. L и K.3(2)(c) Маастрихтского Договора.

Вспомогательные конвенции

В некоторых случаях, например Конвенция о юрисдикции и исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делом (the Convention on Jurisdiction and the Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters), подписание вспомогательных конвенций предусмотрено Договором о ЕС[11]. Однако несмотря на это, они не могут считаться его составной частью; следовательно, они не входят в сферу вопросов, охватываемых словами "настоящего Договора" в Ст. 177(1)(a)[12]. Однако некоторые конвенции, в том числе Конвенция о судебных решениях (the Judgements Convention), сами закрепляют положение об обращении в Суд ЕС в преюдициальном порядке[13].

Акты представителей государств-членов

По определению они не являются актами институтов Сообщества и, таким образом, не охватываются параграфом 1(b); они также не являются частью Договоров о ЕС или Евратоме. Следовательно, они вне сферы действия Ст. 177 ЕС и 150 Евратома и не могут быть предметом обращения в Суд ЕС. Это ограничение, однако, не представляется столь серьезным, так как они, как правило, не попадают в поле зрения рассматриваемых национальных судов.

Акты Сообщества

Они подпадают под действие Ст. 177(1)(b) ЕС, 150(1)(b) Евратома и 41 ЕОУС[14]. Ст. 41 ЕОУС применима только к актам Комиссии или Совета; однако два других Договора дают прямую ссылку на акты "институтов Сообщества". На практике большинство актов Сообщества принимается либо Комиссией, либо Советом, однако нет сомнений, что акты Европейского парламента, Счетной палаты[15] и самого Суда ЕС также подпадают под действие Ст. 177(1)(b) ЕС и 150(1)(b) Евратома[16]. Кроме того, Ст. 177(1)(b) ЕС также применима к актам Европейского центрального банка.

Необходимо отметить, что все упомянутые положения содержат ссылку на "акты": чтобы акт имел прямое действие не требуется. Как показано выше[17],

---

[11] См. Ст. 220 ЕС.

[12] См. дело *Hurd* v. *Jones*, Case 44/84, [1986] ECR 29, в результате рассмотрения которого Суд ЕС постановил, что соглашения между государствами-членами о создании Европейских школ в разных странах Сообщества не подпадают под Ст. 177.

[13] См. стр. 106—110.

[14] Однако под действие Ст. 177 не подпадают международные соглашения, заключенные национальными организациями с целью введения в действие директивы: *Demouche*, Case 152/83, [1987] ECR 3833, дело касалось договора между национальными автомобильными страховыми бюро в отношении системы "зеленой карты" ("green card")

[15] В соответствии с Маастрихтским договором Счетной палате был придан статус института Сообщества: см. Ст. 4 ЕС.

[16] См. далее Schermers, para. 742. Распространит ли Суд ЕС действие Ст. 41 ЕОУС на другие институты, будет видно по дальнейшему развитию событий.

[17] Стр. 270—272.

национальный суд может иметь веские основания обратиться в рамках преюдициальной процедуры в Суд ЕС относительно толкования и действительности акта, не имеющего прямого действия[18]. Из этого следует, что охватываются все акты, имеющие обязательный характер, включая акты *sui generis*[19].

Акты, не имеющие обязательной силы, такие как рекомендации и заключения, тем не менее являются "актами"[20] и тоже могут быть предметом обращения в Суд ЕС в рамках преюдициальной процедуры[21]: национальные суды обязаны учитывать их при толковании национальных мер и мер Сообщества[22].

Общие принципы права

В соответствии с Договором они не могут быть предметом рассмотрения, так как не считаются ни частью Договоров, ни актами Сообщества. Однако при направлении в Суд ЕС вопроса, касающегося одного из положений Договоров или акта Сообщества, он даст толкование любого относящегося к рассматриваемому положению общего принципа права.

Соглашения с третьими странами

Так как очевидно, что они не являются частью Договоров о ЕС или Евратоме, действие Статей на них распространяется, только если они рассматриваются как акты институтов Сообщества. Как уже пояснялось, соглашения между Сообществом и третьими странами обычно заключаются Советом[23]: при рассмотрении дела Haegeman[24] Суд использовал это как основание для квалификации таких соглашений, как актов Сообщества. Таким образом, Суд постановил, что Соглашение об ассоциации между Сообществом и Грецией (перед тем как Греция присоединилась к Сообществу) подпадает под действие Ст. 177(1)(b).

Оправдана ли такая точка зрения? В первую очередь необходимо отметить различие между международным соглашением и национальной мерой, принятой одной из Договаривающихся сторон с целью заключения или ратификации соглашения: последние регулируются конституцией, предусматривающей выражения согласия с соглашением. В связи с делом *Haegeman* Суд под-

---

[18] В связи с делом *Haaga*, Case 32/74, [1974] ECR 1201 немецкий суд обратился в Суд ЕС в отношении директивы, не имеющей прямого действия, с целью прояснения содержания национальной имплементационной меры; Суд ЕС вынес решение без колебаний. См. также Mazzalai, Case 111/75, [1976] ECR 657, at 665.

[19] В решении по делу *ERTA* (*Commission* v. *Council*, Case 22/70, [1971] ECR 263) указывается, что акт sui generis является "актом", подпадающим под действие Ст. 173 ЕС (см. стр.); следовательно, он также должен являться "актом", подпадающим под действие Ст. 177.

[20] Это следует из смысла Ст. 173 ЕС и 146 Евратома, которые содержат информацию об "актах ... иных чем рекомендации или заключения".

[21] Дело *Grimaldi*, Case C-322/88, [1989] ECR 4407, связано с рекомендациями ЕС.

[22] Там же.

[23] См. выше. В соответствии со Ст. 101(3) Евратома в некоторых случаях соглашения могут заключаться Комиссией.

[24] Case 181/73, [1974] ECR 449.

черкнул, что Соглашение об ассоциации заключено по решению Совета. Однако Суд толкует не решение Совета, а само Соглашение. Между ними необходимо проводить различие.

Необходимо также отметить, что стороной соглашения от Сообщества выступает само Сообщество — в зависимости от ситуации ЕС, Евратом или ЕОУС — а не Совет. Следовательно, такие соглашения не являются актами *института* Сообщества, как это предусмотрено Ст. 177(1)(b): это аты Сообщества. Даже если кто-либо примет точку зрения, что Сообщество и институты неразделимы, все равно сомнительно, что такие соглашения подпадают под действие Ст. 177(1)(b): это положение определенно было рассчитано на односторонние акты, а не на двусторонние, каковыми являются международные соглашения[25].

Каким бы ни было мнение относительно дела *Haegeman*, несомненно, что основания принятого по нему решения применимы, только если Сообщество формально становится стороной соглашения, если принят акт одним из его институтов. Как представляется, это исключает возможность, что Суд ЕС может присвоить компетенцию в соответствии со Ст. 177 по толкованию такого международного соглашения, как Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ), стороной которого Сообщество формально не является, несмотря на то, что Суд ЕС постановил, что Сообщество связано ГАТТ, так как унаследовало вытекающие из него права и обязанности государств-членов[26]. Несмотря на это, Суд ЕС в одном из своих наиболее ярко выраженных политических решений постановил, что на ГАТТ распространяется действие Ст. 177.

Это произошло в связи с делом SPI[27], в ходе рассмотрения которого, итальянский Высший Кассационный суд (Corte Suprema di Cassazione) прямо запросил Суд ЕС, подпадает ли ГАТТ под действие Ст. 177[28]. Ответ Суда был основан не на содержании Ст. 177, которая в данном случае не цитировалась,

---

[25] Это точка зрения генерального адвоката Трэбучи (Trabucchi), который в связи с рассмотрением дела *Bresciani*, Case 87/75, [1976] ECR 129, at 147, указал, что конвенция обязательно является двусторонним или многосторонним документом, который как таковой "не может быть отождествлен с актами исполнительных структур Сообщества, которые по природе являются односторонними". Он сделал вывод, что решение по делу *Haegeman*, таким образом, означает, что в праве Сообщества международные соглашения как таковые не являются обязательными для частных лиц, а становятся обязательными в результате акта института Сообщества (т.е. решения или регламента, на основании которого формально происходит заключение соглашения). Из этого следует, что генеральный адвокат придерживается точки зрения, что Сообщество в международном праве использует дуалистический подход. Представляется, что это единственный довод, оправдывающий решение Суда по делу *Haegeman*; однако точка зрения, что Сообщество приняло дуалистический подход в международном праве, представляется несоответствующей ни общему смыслу решений Суда ЕС, особенно его решению по делу SPI (далее), ни содержанию самих решений и регламентов.

[26] См. стр. 191—192.

[27] Case 267—269/81, [1983] ECR 801. См. также *Singer and Geigy*, Cases 290-1/81, [1983] ECR 847.

[28] Это было обращение в соответствии со Ст. 177. Так как оно касалось толкования Договора о ЕС, этот вопрос сам по себе подпадал под действие Ст. 177.

а на чисто политических соображениях[29]. Суд начал с указания, что ГАТТ, как и другие обязательные для Сообщества соглашения, должно единообразно толковаться во всем Сообществе: любое отклонение при его применении в разных государствах-членах подрывает единство общей экономической политики Сообщества и исказит торговые отношения в рамках Сообщества. После этого Суд охарактеризовал свою юрисдикцию в соответствии со Ст. 177 с функциональной точки зрения: он квалифицировал ее как "полномочия, предоставленные Суду с целью обеспечения единообразного толкования права Сообщества"[30]. После этого он сделал вывод, что ГАТТ подпадает под действие Ст. 177[31].

Выкладки Суда по этому делу обманчивы, однако не следует допускать искажения обоснования Суда. Суд просто констатировал, что поскольку желательно, чтобы на ГАТТ распространилось действие Ст. 177, следовательно, это происходит. Это не правовое, а политическое обоснование[32].

Необходимо отметить, что Суд в связи с делом *Haegeman* указал, что он компетентен толковать соглашение *в рамках права Сообщества*[33]; он также констатировал, что соглашение представляет собой акт института Сообщества, *поскольку он касается Сообщества*[34]. Эти фразы дают ясно понять, что Суд толковал соглашение в той степени, в какой оно применялось как часть права Сообщества ,и не утверждал, что это толкование обязательно для другой стороны соглашения. Это представляется правильным: если другая Договаривающаяся сторона посчитает, что Суд ЕС неверное толкование соглашения и в результате оно со стороны Сообщества неправильно применено, она будет иметь основания заявить, что Сообщество не выполняет свои обязательства в соответствии с соглашением, и, если это не даст результатов, обратиться к средствам правовой защиты, предоставляемый международным правом.

Также необходимо отметить, что если, как указал Суд, международное соглашение между Сообществом и третьей страной в смысле Ст. 177(1)(b) считается актом института Сообщества, из этого следует, что Суд ЕС обладает компетенцией выносить решения о его действительности и толковании. Однако трудно предположить, что правильно применять те же критерии, что и в случае одностороннего акта Сообщества (т. е. оснований, предусмотренных Ст. 173 ЕС), и можно ожидать, что Суд ЕС использует свои полномочия осторожно. Конечно, решение Суда применимо только в рамках правопорядка Сообщества: оно не будет обязательным для другой стороны соглашения.

---

[29] Соответствующие доводы содержатся в параграфах 14—19 судебного решения.

[30] Para. 15.

[31] Суд констатировал, что это имеет место только с 1 июля 1968 г., с момента, когда в Сообществе вступил в силу Общий таможенный тариф (Common Customs Tariff). (В соответствии с мнением Суда именно в этот день к Сообществу перешли обязательства государств-членов в связи с ГАТТ.) До этой даты толковать ГАТТ могли только национальные суды.

[32] Об использовании Судом политических аргументов см. стр. 90—94.

[33] Para. 6 of the judgement.

[34] Para. 4 of the judgement.

Соглашение об ассоциации с Грецией, с которым было связано дело *Haegeman*, заключено совместно Сообществом и государствами-членами с одной стороны, и Грецией — с другой. Так было сделано, поскольку считалось, что Соглашение частично входит в сферу компетенции Сообщества и государств-членов заключать международные договоры. Странно, что Суд, по-видимому, не расценил это затрагивающим его полномочия по толкованию соглашения. Рассматриваемое в связи с делом *Haegeman* положение соглашения непосредственно входило в сферу компетенции Сообщества, однако если на него распространяется юрисдикция государств-членов, имеет ли в этом случае Суд ЕС право его толковать[35]?

Если международное соглашение не связывает Сообщество, Суд ЕС не обладает полномочиями по его толкованию, даже если одно из государств-членов является стороной такого соглашения и оно противоречит одному из Договоров Сообщества. Так, в связи с делом *Levy*[36] указывалось, что Франция не может ввести в действие директиву о равенстве полов[37], в соответствии с которой законодательство Франции, закрепляющее запрет использовать женский труд на ночных работах, должно быть аннулировано, так как это законодательство принято с целью имплементации международной конвенции[38], стороной которой являлась Франция. Так как что Франция стала стороной конвенции до вступления в Сообщество, положения конвенции в той степени, в какой они несовместимы с Договором о ЕС, имели преимущественную юридическую силу над положениями Договора о ЕС[39]. Таким образом, правильное толкование конвенции было ключевым моментом судебного разбирательства; несмотря на это, Суд ЕС постановил, что решение этого вопроса относится к компетенции национального суда[40].

Акты институтов, созданных в соответствии с соглашениями с третьими странами

Соглашение об ассоциации с Турцией предусматривает создание Совета ассоциации с полномочиями принимать решения. При рассмотрении дела *Sevince*[41], Суд ЕС постановил, что решение в преюдициальном порядке во-

---

[35] См. дело *Demirel*, Case 12/86, [1987] ECR 3719, где этот вопрос был поднят британским и немецким правительствами и не был решен (paras. 6—9 of the judgement).

[36] Case C-158/91, 2 August 1993. Дело касалось уголовного преследования работодателя, который в нарушение Ст. L 213-1 Французского закона о труде нанял 23 женщины для работы в ночное время.

[37] Directive 76/207.

[38] ILO Convention No. 89, предусматривающая запрет использования женского труда при производстве ночных работ.

[39] Ст. 234 ЕС.

[40] Также было необходимо рассмотреть, была ли конвенция аннулирована или модифицирована последующими конвенциями между теми же сторонами. Это также должно быть определено национальным судом.

[41] Case C-192/89, [1990] ECR I-3461. См. также дело *Deutsche Shell*, Case C-188/91, 21 January 1993, где Суд ЕС постановил, что в его компетенцию входит толкование "решений", принятых Совместным комитетом (Joint Committee), учрежденным в соответствии с Конвенцией о транзите (the Convention on a Common Transit Procedure), несмотря на то, что эти решения не были юридически обязательными.

просов, связанных с толкованием таких решений, подпадает под его юрисдикцию: в качестве аргумента был использован довод, что полномочия суда по толкованию соглашений с третьими странами распространяются на акты институтов, созданных в соответствии с этими соглашениями. Это хорошо демонстрирует слабость обоснований Суда: даже если соглашения с третьими странами квалифицируются как акты института Сообщества, как могут акты институтов, созданных в соответствии с такими соглашениями, квалифицироваться как акты института Сообщества?

Национальные нормы, основанные на праве Сообщества

В некоторых случаях положение национального права дает ссылку на положение права Сообщества или каким-либо образом на нем основывается. В таком случае в связи с действием национального права право Сообщества может применяться в шире, чем обычно. Таким образом, если национальный суд применяет национальное положение, возможна ситуация, когда ему необходимо использовать правильное толкование положения права Сообщества. Входит ли в этом случае в компетенцию Суда ЕС толкование положения права Сообщества? Суд ЕС постановил, что входит.

Соответствующий пример — решение по делу *Dzodzi*[42], которое касалось женщины — уроженки Того, госпожи Дзодзи (Dzodzi), которая вышла замуж за гражданина Бельгии. В связи с тем, что ее муж никогда не использовал свое право мигрировать в другую страну Сообщества, право Сообщества не могло быть применено, госпожа Дзодзи не могла требовать со ссылкой на правовую норму Сообщества реализации права проживать в Бельгии. Если бы, с другой стороны, она вышла замуж за гражданина другой страны Сообщества, который использовал свое основанное на нормах Сообщества право проживания в Бельгии, в соответствии с правом Сообщества она имела бы право проживать в Бельгии.

Как представляется, бельгийцы посчитали несправедливым, что жена гражданина другой страны Сообщества имеет больше прав в Бельгии, чем жена гражданина Бельгии; вследствие этого принят закон, в соответствии с которым на жен граждан Бельгии были распространены права, предоставляемые правом Сообщества женам граждан других стран Сообщества. В результате госпоже Дзодзи предоставлялось право проживать в Бельгии, если такое право предоставлялось ей в соответствии с правом Сообщества в случае, если она является женой другого гражданина Сообщества. Бельгийский суд в рамках преюдициальной процедуры в соответствии со Ст. 177 обратился в Суд ЕС с вопросом, имела бы госпожа Дзодзи право проживать в Бельгии, если бы она была женой гражданина другого государства Сообщества. Суд ЕС постановил, что решение о толковании соответствующих положений права Со-

---

[42] *Dzodzi*, Cases C-297/88, 197/89, [1990] ECR I-3763.

общества с целью предоставления ответа на поставленный вопрос подпадает под его юрисдикцию[43].

ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В СУД ЕС

В Ст. 177 ЕС проводится различие между судами, которые *могут* обращаться в Суд ЕС и которые *должны* это делать: в отношение первых действует первый параграф, а в отношении вторых — третий. С другой стороны, Ст. 41 ЕОУС такого различия не делает: она предусматривает, что только Суд ЕС компетентен выносить решения в преюдициальном порядке о действительности актов Комиссии и Совета. Таким образом, на первый взгляд есть существенное различие между Ст. 177 ЕС[44] и Ст. 41 ЕОУС. Решения Суда ЕС по важным аспектам уменьшили это различие. Первый, как будет пояснено далее, Суд ЕС постановил, что в соответствии со Ст. 177 ЕС (несомненно, в соответствии со Ст. 150 Евратома) только он компетентен принять решение о недействительности акта Сообщества[45]. Второй, как было пояснено ранее, Суд ЕС постановил, что решение в преюдициальном порядке вопросов, связанных с толкованием актом Комиссии и Совета и также самого Договора о ЕОУС входит в его компетенцию[46]. Суд ЕС еще не пошел столь далеко, чтобы декларировать, что в соответствии со Ст. 41 ЕОУС национальные суды в любом случае обязаны обращать к нему вопросы о толковании; однако недальновидно исключать такую возможность в будущем. При такой неопределенности центр внимания последующий дискуссии сосредоточен на Договорах о ЕС и Евратоме, хотя большинство из того, что будет сказано, применимо и к Договору о ЕОУС, особенно что касается полномочий по использованию преюдициальной процедуры.

Право использовать преюдициальную процедуру

Ст. 177(2) предусматривает, что в преюдициальном порядке в Суд ЕС может обратиться "любой суд или трибунал какого-либо государства-члена". Таким образом обращение предусматривает выполнение двух условий: орган, на-

---

[43] См. также дело *Gmurzynska-Bscher*, Case C-231/89, [1990] ECR I-4003, в котором права, касающиеся немецкого налогообложения, зависели от положений Общего таможенного тарифа ЕС. В обоих случаях генеральный адвокат Дэрмон (Darmon) поддержал точку зрения, что решение вопросов находится вне юрисдикции Суда ЕС.

[44] Также Ст. 150 Евратома.

[45] См. стр. 296—297.

[46] См. стр. 279—280.

правляющий обращение, должен быть судом или трибуналом и должен быть связан с "каким-либо государством-членом"[47].

Каковы необходимые характеристики суда или трибунала? Общепризнанно, что этот вопрос должен решаться в соответствии с правом Сообщества: признан ли орган судом в соответствии с национальным правом не считается определяющим[48]. Название органа не имеет значения: по мнению Суда ЕС важен факт выполнения рассматриваемым органом судебных функций[49]. Концепция "судебной функции" весьма трудно определима[50], однако обычно судебным считается орган, обладающий полномочиями выносить обязательные определения в отношении юридических прав и обязанностей. По мнению Суда ЕС он также должен быть независимым от сторон спора. Таким образом, в случае спора между налогоплательщиком и налоговой инспекцией ее директор не может считаться судебным органом, даже если он обладает полномочиями рассматривать апелляции на решения подчиненных ему сотрудников[51].

В дополнение к этому можно предположить, что должна существовать процедура, в соответствии с которой решение принимается на основе доказательств и юридического обоснования. Однако, хотя задача судов — определение прав сторон, они обладают дискреционными полномочиями и в их рамках реализуют функции, которые не могут рассматриваться как строго судебные. Более того, часто суды проводят процедуры, не связанные со спором между сторонами и не всегда действуют в рамках состязательной процедуры: Суд ЕС постановил, что обращение по преюдициальной процедуре возможно при судопроизводстве ex parte и промежуточном производстве[52]. С другой стороны, как представляется, обычно орган не считается судебным, если вы-

---

[47] Отстаивается точка зрения, что обращение может осуществляться органом, не подпадающим под действие Ст. 177(2). В качестве довода приводится то, что Ст. 177(2) не является исключительной в отношении полномочий делать обращение. В соответствии с этой точкой зрения Ст. 177(1) должна рассматриваться как предоставляющая полномочия в отношении обращения независимо: см. Mok, 'Should the "First Paragraph" of Art. 177 of the EEC Treaty be Read as a Separate Clause?' (1967—1968) 5 CMLRev. 458, где эта теория рассматривается, но однозначно отвергается. Как представляется, почти нет сомнений, что авторы Договора хотели, чтобы второй и третий параграфы определяли пределы общего принципа, закрепленного в первом: таким образом орган, не являющийся судом или трибуналом, не будет подпадать под действие Ст. 177.

[48] *Corbiau* v. *Administration des Contributions*, Case C-24/92, 30 March 1993 (para. 15 of the judgement); см. также *per* Advocate General Gand in *Vaassen*, Case 61/65, [1966] ECR 261, at 281. Из этого следует, что вопрос, является ли конкретный орган судом или трибуналом в целях Статьи 177, может сам быть обращен в Суд ЕС либо рассматриваемым органом или каким-либо другим органом, напр. судом, рассматривающим апелляцию на решение первого органа, в отношении того, обращать или не обращать вопрос в Суд ЕС.

[49] *Politi* v. *Italy*, Case 43/71, [1971] ECR 1039 at para. 5; *Simmenthal*, Case 70/77, [1978] ECR 1453 at para. 9.

[50] См. S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4th ed., 1980, by J.M. Evance), 80—87.

[51] *Corbiau* v. *Administration des Contributions* (ранее).

[52] См. *Politi* v. *Italy*, Case 43/71, [1971] ECR 1039; *Birra Dreher* v. *Italian Finance Administration*, Case 162/73, [1974] ECR 201; и *Hoffmann-La Roche* v. *Centrafarm*, Case 107/76, [1977] ECR 957 at para. 4 of the judgement.

полняет чисто консультативные, следственные, согласительные, нормотворческие или исполнительные функции. В дополнение к этим требованиям орган должен иметь определенную степень официального признания: в некотором смысле он должен быть частью государственного аппарата.

В связи с делом *Nederlandse Spoorwegen*[53] Суду ЕС необходимо было принять решение, может ли орган, решения которого теоретически носили чисто консультативный характер, подпадать под действие Ст. 177(2). Этим органом был Нидерландский *Raad van State* (Государственный совет), высший административный суд Нидерландов. Однако, если подходить строго с точки зрения права, вопрос был направлен верховной власти, которую консультировал *Raad van State*. Как и тайный совет (Privy Council), *Raad van State* имеет судебный комитет, действующий в качестве суда и функционирующий с использованием процедуры обычного судопроизводства. Суд ЕС без колебаний квалифицировал *Raad van State* как суд в целях Ст. 177, таким образом демонстрируя, что реальность более важна, чем теория. Однако это не означает, что орган, решения которого как фактически, так и теоретически носят только консультативный характер, может обращаться в Суд ЕС, используя преюдициальную процедуру.

Требование об официальном признании рассматривалось Судом ЕС в связи с несколькими делами. Первым таким делом было дело *Vaassen*[54], которое касалось обращения, поступившего от нидерландского органа, официально именуемого "арбитражный трибунал" (scheidsgerecht), который рассматривал споры, касающиеся пенсионного фонда, действовавшего в горнодобывающей отрасли. Пенсионная программа была создана на частной основе организациями, представляющими работодателей и работников отрасли, но она утверждена министром горнодобывающей промышленности и министром социальной защиты, одобрение последнего было необходимо для разделения программы и национального социального страхования. Это означало, что любые последующие изменения условий программы также требовали министерской визы. Члены арбитражного трибунала назначались министром, и трибунал функционировал с использованием состязательной процедуры. В соответствии с регламентом Совета горнодобывающей промышленности — публичного органа — все имеющие право лица должны быть участниками программы, и решения по всем спорам, касающимся вытекающих из программы прав, должны приниматься арбитражным трибуналом. Эти черты указывали, что *scheidsgerecht* фактически не являлся арбитражным органом: как это было показано генеральным адвокатом Гэндом (Gand), это "судебный орган, соответствующим образом представляющий государственную власть и с точки зрения права разрешающим споры, касающиеся действия программы страхо-

---

[53] Case 36/73, [1973] ECR 1299. Проблема юрисдикции рассматривалась генеральным адвокатом Мэйрэс (Mayras) на с. 1317—1320. Интересен аспект, затронутый в связи с этим делом, — может ли обращаться в рамках преюдициальной процедуры Parliamentary Commissioner for Administration in Britain.

[54] Case 61/65, [1966] ECR 261.

вания..."[55]. В этих условиях совсем неудивительно, что Суд ЕС признал *Scheidsgerecht* судом или трибуналом, подпадающим под действие Ст. 177.

Вопросы, поднятые в связи с делом *Broekmeulen*[56], были аналогичными. Дело касалось нидерландского органа, именуемого Апелляционный комитет общедоступной медицины (Appeals Committee for General Medicine). Этот орган рассматривал апелляции на решения Регистрационного комитета врачей общей практики (the General Practitioners Registration Committee), регистрирующего врачей, намеревающихся практиковать в Нидерландах. Оба органа созданы Нидерландским королевским обществом содействия медицине (the Royal Netherlands Society for the Promotion of Medicine). Будучи частной организацией медицинских работников, Общество обладало большими контрольными полномочиями в отношении медицинской практики в Голландии и врачи общей практики не признавались законам о социальной защите Нидерландов, пока они не были зарегистрированы в Обществе; таким образом, реально вести практику без регистрации было невозможно.

Состав Апелляционного комитета выглядел следующим образом: одна треть его состава назначалась медицинскими факультетами нидерландских университетов, одна треть — Обществом, и одна треть — Правительством Нидерландов. Процедуры проводились на состязательной основе и допускались юридические представители[57]. Однако Апелляционный комитет не был судом или трибуналом в понимании права Нидерландов; несмотря на это, Суд ЕС постановил, что он имеет право на обращение в соответствии со Ст. 177.

Оба дела касались органов, которые в значительной степени были официально признаны и выполняли ряд публичных функций. Когда этого нет, ситуация будет иной. Так, Суд ЕС постановил, что частный арбитр, права которого обусловлены арбитражной оговоркой контракта, заключенного по обоюдному согласию сторон, не имеет права на обращение в соответствии со Ст. 177, несмотря на то, что в его обязанности входит решение спора в соответствии с правом, и его решения должны исполняться через судебную систему[58]. Представляется также сомнительным, что чисто внутренний трибунал, функционирующий в соответствии с нормами частной ассоциации, может обращаться с использованием преюдициальной процедуры, если он не имеет определенного официального признания.

Второе требование Ст. 177(2) — то, что суд или трибунал должны быть связаны "каким-либо государством-членом", что предполагает, что орган должен быть не только официально признан, но и находится *в* государстве-

---

[55] At 282.

[56] Case 246/80, [1981] ECR 2311.

[57] В некоторых ситуациях могло предоставляться право подачи апелляции на его решения в суды, однако на момент рассмотрения дела примеров этому не было.

[58] *Nordsee* v. *Reederei Mond*, Case 102/81, [1982] ECR 1095. Результат этого решения — то, что единственной возможностью, чтобы вопрос, связанный с правом Сообщества, возникший в арбитраже, мог быть обращен в Суд ЕС в рамках преюдициальной процедуры, остается подача апелляции в суд, который затем может обратиться в Суд ЕС. О деле, когда эта ситуация имела место, см. *Bulk Oil* v. *Sun International* [1984] 1 WLR 147 (CA).

члене или по крайней мере являться частью судебной системы государства-члена. Это ставит вопрос о судах, находящихся на зависимых от государств-членов территориях. Почти нет сомнений, что суды на территориях, к которым Договор о ЕС применим в полном объеме, даже если они не составляют интегральную часть какого-либо из государств-членов[59], подпадают под действие Статьи 177. Под действие Ст. 177 также подпадают суды на территориях, к которым применимы общие институционные положения Договора[60]. Так к этой категории относятся суды острова Мэн[61]. Генеральный Адвокат Джэкобс (Jacobs) в своем исследовании пошел дальше, указав, что Ст. 177 также применима и к судам на территориях, к которым применима любая часть Договора о ЕС, так как у таких судов в отношении этих положений может возникнуть необходимость решать вопросы в преюдициальном порядке в Суде ЕС[62]. С большой степенью уверенности можно предположить, что Суд ЕС поддержит эту точку зрения, так как в противном случае невозможно обеспечить единообразное толкование и применение Договора, т. е. то, чему Суд придает очень большое значение[63].

Несомненно, суды третьих стран не обладают правом использовать преюдициальную процедуру, даже если эти страны являются сторонами соглашения об ассоциации, такого как Ломейская конвенция (Lomé Convention)[64]; несмотря на то, что некоторые авторы полагают, что международным судам должно быть предоставлено право обращаться в Суд ЕС в преюдициальном порядке[65], такое представляется сомнительным.

Если какой-либо орган обладает правом обращаться в Суд ЕС в соответствии с правом Сообщества, он не может быть лишен этого права национальным регулированием. Это иллюстрируется судебными делами *Rheinmuhlen*[66], касающимися попытки немецкого экспортера зерна получить скидку в соответствии с правом Сообщества. *Hessisches Finanzgericht* (Налоговый суд в г. Хессен) вынес решение против истца, который после этого подал апелляцию в высший немецкий суд, компетентный решать эти вопросы, *Bundesfinanzhof* (Федеральный налоговый суд). *Bundesfinanzhof* аннулировал решение и постановил, что Rheinmuhlen имеет право по крайней мере на скидку для расчета по меньшим ставкам. После этого дело было передано обратно в *Hessisches Finanzgericht* для решения вопросов факта.

---

[59] Например, территории, к которым применим Договор в силу Ст. 227(4) ЕС.

[60] *Barr and Montrose Holdings*, Case C-355/89, [1991] ECR I-3479 (paras. 6—10 of the judgement).

[61] Там же.

[62] См. *Baar and Montrose Holdings*, Case C-355/89, [1991] ECR I-3479, at I-3493.

[63] См. *Baar and Montrose Holdings* (ранее), (para. 9 of the judgement).

[64] См. *per* Advocate General Mischo in *Kaefer and Procacci*, Cases C-100, 101/89, [1990] ECR I-4647, at I-4658. В решении по этому делу Суд ЕС постановил, что Административный суд (*Tribunal Administratif*) в Папеэте (французская Полинезия) подпадает под действие Ст. 177, так как он является интегральной частью французской судебной системы.

[65] См. Schermers, para. 701. Трудно согласиться с мнением профессора Шермерса (Schermers) о том, что Европейский суд по правам человека может считаться частью судебной системы государств-членов

[66] Cases 166/73, [1974] ECR 33 and 146/73, [1974] ECR 139.

В соответствии с правом Германии для суда в Хессене решения Федерального суда обязательны по вопросам права. Однако так как решение спора было связано с вопросами права Сообщества, *Hessisches Finanzgericht* продемонстрировал неготовность согласиться с вынесенным решением. Он обратился в Суд ЕС с вопросом о толковании соответствующего положения. Он обратился в Суд ЕС также с просьбой о вынесении решения о том, может ли суд низшей инстанции обращаться в Суд ЕС в преюдициальном порядке после того, как дело возвращено в этот суд судом высшей инстанции после аннулирования ранее вынесенного решения.

После этого Rheinmühlen апеллировал к *Bundesfinanzhof*, обжалуя решения суда в г. Хессен обратиться в порядке преюдициальной процедуры в Суд ЕС, после чего сам *Bundesfinanzhof* обратился в Суд ЕС, запрашивая, предоставляет ли Ст. 177 непосредственно судам низшей инстанции право обращаться в суд ЕС, или это — предмет национальных норм, в соответствии с которыми суды низшей инстанции связаны решениями судов высшей инстанции. Этот вопрос по существу аналогичен второму, поставленному судом в г. Хессен вопросу.

Суд ЕС постановил, что полномочия суда низшей инстанции по обращению в Суд ЕС не могут быть аннулированы положением национального права: он констатировал, что суд низшей инстанции должен иметь право обратиться в Суд ЕС, если он считает, что решение суда высшей инстанции приведет к тому, что будет вынесено решение, противоречащее праву Сообщества. Это означает, что национальные нормы *res judicata* неприменимы к праву Сообщества. В отношении всех связанных с правом Сообщества вопросов, в том числе вопросов приоритета, последней инстанцией должен быть Суд ЕС.

Интересно отметить, что Генеральный адвокат Уорнер (Warner) пошел в своем анализе даже дальше: он высказал мнение, что на решение об обращении не должно даже существовать апелляции. По его мнению, само право на апелляцию сковывает полномочия суда низшей инстанции по обращению в Суд ЕС. Однако эта точка зрения не была поддержана Судом ЕС. Таким образом, сложилось следующее положение: национальное право не может аннулировать право, предоставленное Ст. 177(2), однако это не исключает возможности аннулирования по апелляции решения об обращении в Суд ЕС. Последствия этого рассматриваются далее[67].

Обязательство направить обращение

Ст. 177(3) закрепляет обязательство обратиться для суда или трибунала, "решения которого в соответствии с национальным правом не подлежат обжалованию". На какие суды распространяется это обязательство? О значении этой фразы существует две точки зрения: в соответствии с "абстрактной теорией" единственные суды, которых касается эта фраза, — те, решения которых *никогда* не подлежат обжалованию; в соответствии с "конкретной теори-

[67] См. стр. 307—308.

ей" в качестве критерия используется то, подлежит ли обжалованию *решение по рассматриваемому делу*. Это различие может иметь большое значение, например, если право на обжалование имеет место только, когда являющаяся предметом спора денежная сумма превышает определенный порог.

Содержание Ст. 177(3) говорит в пользу абстрактной теории: если авторы договора желали в качестве ключевого момента закрепить право на обжалование рассматриваемого дела, они не поставили бы слово "решения" во множественном числе. Использование множественного числа говорит о том, что в качестве критерия использовалось общая возможность обжалования. Еще один довод может быть связан с соображениями, вытекающими из национальной правовой политики: в некоторых случаях цель ограничения права на обжалование — не допустить затягивания судопроизводства и чрезмерного перерасхода средств. Обеспечение этой цели может оказаться поставлено под вопросом, если национальные суды обязаны обращаться в Суд ЕС даже в случаях, когда спорная сумма небольшая или когда дело в целом имеет небольшое значение.

С другой стороны, при проведении политики права Сообщества первостепенное значение придается обеспечению единообразия толкования положений Сообщества: это может быть поставлено под удар, если возникнет ситуация, когда дело, касающееся права Сообщества, рассматривается без обращения в Суд ЕС. Фактически некоторые из наиболее важных решений Суда ЕС приняты по делам по очень маленьким денежным суммам[68]. Более того существует *obiter dictum* Суда ЕС в поддержку конкретной теории: такое имело место в связи с обращением *guidice conciliatore* (магистрата) в Италии по делу *Costa v. ENEL*[69]. Хотя решения *giudice conciliatore* в некоторых случаях подлежат обжалованию, к рассматриваемому делу это не относилось, так как спорная сумма была слишком мала. В решении по этому делу Суд ЕС, касаясь Ст. 177[70], указал: "Однако в соответствии с условиями этой Статьи, национальные суды, решения которых, *как в настоящем деле*, не подлежат обжалованию, обязаны в преюдициальном порядке обращаться в Суд ЕС..." Это означает, что Суд ЕС считает, что Ст. 177(3) действует в отношении суда высшей инстанции по делу, а не суда высшей инстанции в государстве. Хотя вопрос не может считаться решенным окончательно, эта точка зрения представляется доминирующей[71].

Отдельные трудности возникают в отношении Английского апелляционного суда. Решения апелляционного суда могут быть обжалованы в Палату лордов, только если получено разрешение либо Апелляционного суда либо Палаты лордов. Как представляется, понятно, что если Апелляционный суд

---

[68] Напр. сумма, составляющая предмет спора в деле *Costa v. ENEL* (далее), была менее 2 фунтов стерлингов.

[69] Case 6/64, [1964] ECR 585.

[70] At 592 (курсив автора).

[71] См. *per* Advocate General Capotorti in *Hoffman-La Roche* v. *Centrafarm*, Case 107/76, [1977] ECR 957, at 979—980.

готов дать разрешение на обжалование по определенному делу, он не обязан обращаться в Суд ЕС: в соответствии с любой из теорий его действия будут находиться вне сферы Ст. 177(3). Однако, как быть, если он отказывает в разрешении на обжалование?

Предположим, правильна конкретная теория, в этом случае возможно два решения: с одной стороны, в качестве аргумента можно выдвинуть, что если обращение легитимно, Апелляционный суд должен *либо* его сделать, *либо* предоставить разрешение на обжалование в Палате лордов[72]. Если ни одно из этих двух действий не предпринято, это означает нарушение Ст. 177(3). С другой стороны, ситуацию можно поправить, если сама Палата лордов даст разрешение на обжалование. Другими словами, если Апелляционный суд не обращается в Суд ЕС и отказывает в разрешения на обжалование, Палата лордов должна — если верна конкретная теория — дать разрешение на обжалование[73].

В связи с делом *Bulmer v. Bollinger*[74] существует *dictum* лорда Даннинга, что Апелляционный суд *ни в каком из случаев* не обязан обращаться в Суд ЕС в преюдициальном порядке; это мнение, однако, не было поддержано другими двумя судьями[75]. Вопрос возник снова в связи с более поздним делом R. v. Henn and Darby[76]. Обвиняемые были осуждены судом первой инстанции и обжаловали решение суда на основании того, что право Сообщества гарантирует защиту от обвинения. Они обратились в Апелляционный суд (департамент по уголовным делам) с просьбой запросить Суд ЕС о толковании соответствующих положений Договора. Апелляционный суд в этом отказал; он аннулировал апелляцию и отказал в разрешении на обжалование в Палате лордов. В Решении не отражено какого-либо анализа вопроса, обязан или нет Апелляционный суд обратиться в Суд ЕС[77]. После этого осужденные обратились в Палату лордов, чтобы получить разрешение на обжалование: оно было предоставлено, после чего последовало обращение в Суд ЕС.

---

[72] См. Jacobs and Durand, References to the European Court (1975), 163; и Jacobs, 'Which Courts and Tribunals are Bound to Refer to the European Court?' (1977) 2 ELRev. 119, at 121.

[73] См. Jacobs (1977) ELRev. 119, at 121.

[74] [1974] Ch 401, at 420; [1974] 3 WLR 202, at 211; [1974] 2 All ER 1226, at 1233.

[75] См. per Stephenson LJ [1974] Ch 401, at 430; [1974] 3 WLR 202, at 220; [1974] 2 All ER 1226, at 1241. Stamp LJ согласился с решением Stephenson LJ. Более того в связи с последующим делом *Hagen v. Moretti* [1980] 3 CMLR 253, at 255 существует прямое указание Букли (Buckley LJ), что Апелляционный суд в случае, если не предоставлено разрешения на обжалование, обязан обратиться в Суд ЕС. С другой стороны в связи с делом *Pickstone v. Freemans* [1987] 3 WLR 811, at 827 and 834; [1987] 3 All ER 756, at 770 and 776; [1987] 2 CMLR 572, at 591 and 599 (CA), Печес (Purchas LJ) указал, что Апелляционный суд не обязан направлять обращение; однако в этом случае Палата лордов предоставила разрешение на обжалование.

[76] [1978] 1 WLR 1031; [1978] 3 All ER 1190 (CA); [1980] 2 WLR 597; [1980] 2 All ER 166 (HL).

[77] По мнению Палаты лордов Апелляционный суд придерживался давно устоявшего мнения по этому вопросу, чтобы делать обращение: см. [1980] 2 WLR 597, at 637; [1980] 2 All ER 166, at 197, *per* Lord Diplock. Как представляется, это ссылка на доктрину *acte clair*, рассматриваемую ниже на стр. 303—304.

Интересен вопрос, который напрашивается в связи с этим делом: имеют ли право апелланты в ситуации такого рода просить Палату лордов *при обращении за разрешением на обжалование* обратиться в Суд ЕС с вопросом, должен ли суд, находящийся в положении Палаты лордов, предоставить разрешение на обжалование, если дело касается положения права Сообщества и суд a quo отказался обратиться. В качестве аргумента можно сказать, что так как Палата лордов в соответствии с любой из теорий подпадает под действие Ст. 177(3), она обязана обратиться в Суд ЕС. Если Суд ЕС вынес решение в пользу апеллянтов, Палата лордов обязана дать разрешение на обжалование и соответствующим образом обратиться в Суд ЕС.

Этот аргумент привлекателен, однако он может дать осечку, если принять во внимание слово "pending" ("находящемся на рассмотрении") в Ст. 177(3). Обязательство обратиться возникает в случае, когда дело "находится на рассмотрении" в суде, решения которого не подлежат обжалованию. Можно ли сказать, что дело "находится на рассмотрении" в Палате лордов, когда разрешение на обжалование еще не предоставлено? Возможно, на этот вопрос можно ответить, утверждая, что в данной ситуации "дело" не связано собственно с апелляцией, а заявление о предоставлении права на подачу апелляции, конечно, находится на рассмотрении Палаты лордов. Интересно, что в соответствии со Ст. 177(2), достаточно, если вопрос, связанный с правом Сообщества, "возникнет" перед судом и суд считает необходимым получить соответствующее мнение Суда ЕС для принятия собственного решения по этому вопросу. Таким образом, как представляется, Палата лордов обладает по крайней мере полномочиями на обращение перед тем как предоставить разрешение, даже если она не обязана этого делать. Если Палата лордов сделает вывод не предоставлять разрешения на обжалование, для нее будет желательным обращаться в Суд ЕС[78].

До настоящего момента считалось, что вопрос касается обжалования; однако необходимо помнить, что соответствующий термин Договора — "средство судебной защиты". Он явно не охватывает средство несудебной защиты, такое, как помилование, но охватывается ли этим термином судебный контроль? Решения Комиссара по национальному страхованию (National Insurance Commissioner) хотя и не подлежат обжалованию, могут быть аннулированы при судебном контроле со ссылкой на допущенную ошибку по вопросу права. Является ли это "средством судебной защиты"[79]? В соответствии с решением Комиссара по национальному страхованию является[80], однако,

---

[78] В отношении Отделения Высокого суда (Divisional Court) в связи с уголовными делами возникают различные вопросы, так как отсутствует право обжалования его решений, если он отказывает подтвердить вопрос права, предложенный Палатой лордов. Делом, в котором утверждалось, что Ст. 177(3) к нему применима, и которое было рассмотрено на основании концепции *acte clair* (рассматривается ниже на стр. 292—293), стало дело *Sa Magnavision NF v. General Optical Council* (No. 2) [1987] 3 CMLR 262 (DC).

[79] Детальное рассмотрение этого вопроса см. Jacobs, 'Which Courts and Tribunals Are Bound to Refer to the European Court? (1977) 2 ELRev. 119.

[80] *Re a Holiday in Italy* [1975] 1 CMLR 184.

этот вопрос еще не рассматривался Судом ЕС. Так как Высокий суд может обратиться в Суд ЕС в связи с заявлением о судебном контроле[81], представляется, что нет оснований, чтобы обращение делалось Комиссаром. Однако заявление о проведении судебного контроля может быть сделано только с разрешения Высокого суда; таким образом, возникают проблемы, аналогичные проявляющимся в ситуациях с Апелляционным судом.

Какой будет ситуация, если судебное решение может быть пересмотрено при других процедурах? Например, если издается временное распоряжение в ходе промежуточного производства: распоряжение не может быть обжаловано при промежуточном производстве, однако может быть пересмотрено при рассмотрении основного иска.

Проблема возникла в связи с делом *Hoffmann-La Roche* v. *Centrafarm*[82], в котором истец обратился в немецкие суды с просьбой издать временное распоряжение о запрете ответчику сбыта фармацевтических препаратов с определенной торговой маркой. Фирма Centrafarm отстаивала точку зрения, что в соответствии с правом Сообщества она имеет право на сбыт этой продукции, однако суд первой инстанции издал временное распоряжение. При обжаловании Centrafarm просил в *Oberlandesgericht* в г. Карлсруэ обратиться в Суд ЕС за толкованием соответствующих положений права Сообщества. Как представляется, *Oberlandesgericht* не испытывал желания обращаться, пока не обязан был этого делать; таким образом он обратился в Суд ЕС с тремя вопросами: первый касался толкования самой Ст. 177(3) и имел целью выяснить, применима ли эта статья при промежуточном производстве; два других вопроса касались существа дела, однако *Oberlandesgericht* указал на необходимость ответов на эти два вопроса, если решение по первому вопросу означает, что обращение обязательно. Эта несколько необычная процедура могла вызвать некоторое замешательство Суда ЕС, однако он построил слушание таким образом, что в первую очередь рассматривался вопрос толкования Ст. 177, в то время как два других вопроса были оставлены для последующего рассмотрения.

Решение *Oberlandesgericht* в контексте промежуточного производства не полежало обжалованию, однако могло быть предметом пересмотра при основном производстве. Другими словами, любое решение *Oberlandesgericht* в отношении права Сообщества могло впоследствии быть оспорено при основном производстве. Более того в соответствии с правом Германии ответчик мог принудить истца возбудить основной иск. С учетом этого объективно, кроме промежуточных решений, решение *Oberlandesgericht* не было окончательным.

Суд ЕС начал свое решение, прямо подтвердив, что промежуточное производство подпадает под действие Ст. 177(2): краткость и быстрота этого производства не лишает суд *полномочий* на обращение. Это достаточно по-

---

[81] Это было реально сделано: см. *R.* v. *National Insurance Commissioner*, ex parte Warry, Case 41/77, [1977] ECR 2095.

[82] Case 107/76, [1977] ECR 957. Разъясняющий комментарий в Jacobs (1977) 2 ELRev. 354.

нятно (хотя и подвергалось сомнению немецким судом); однако представляет ли "средство судебной защиты" в связи со Ст. 177(3) возможность пересмотра при рассмотрении основного иска?

При решении этого вопроса Суд ЕС начал анализ с посылки, что цель Ст. 177(3) — "предотвратить возникновение в любом из государств-членов прецедентов национального права, противоречащих праву Сообщества". Это предполагает важность того, *что на определенной стадии национального производства* должно существовать обязательство по обращению. Поэтому Суд постановил, что при промежуточном производстве с целью выдачи временного распоряжения обязанности по обращению не существует, даже если в контексте этого производства отсутствует возможность обжалования, при условии, что решение может быть предметом пересмотра в ходе последующего производства, которое может быть начато любой из сторон спора.

Конечно, эта последняя точка зрения ключевая: если решение не подлежит пересмотру в ходе основного производства, или если каждой из сторон не предоставлено право начать это производство, решение при промежуточном производстве не будет предметом "средства судебной защиты". Конечно, соответствует действительности, что на практике временные распоряжения часто остаются в силе. Однако это происходит потому, что проигравшая сторона считает для себя невыгодным его оспаривать. То же происходит при обычном судопроизводстве: суд принимает решение, которое может быть оспорено, однако проигравшая сторона этого не делает. Однако в обоих случаях сторона, не удовлетворенная решением, имеет право на дальнейшее рассмотрение спорного вопроса.

Решения в преюдициальном порядке о действительности

Как уже отмечалось, в соответствии со Ст. 41 ЕОУС только Суд ЕС компетентен принимать решения в отношении акта Комиссии или Совета. Это означает, что ни один национальный суд не вправе объявить акт ЕОУС недействительным: любой национальный суд, перед которым возникает такой вопрос, должен обратиться в Суд ЕС. В Договорах о ЕС и Евратоме аналогичных положений не закреплено, однако Суд ЕС, приняв решение, обеспечил по ним такой же результат. В решении по делу Foto-Frost[83] Суд указал, что если национальные суды могут признать акт Сообщества действительным, они не имеют права признать его недействительным[84]. Решение вызвано на политическими мотивами, самым важным из которых было желание обеспечить единообразное применение права Сообщества[85].

---

[83] Case 314/85, [1987] ECR 4199.

[84] Дело касалось Ст. 177 ЕС, однако его выводы также применимы к Договору о Евратоме. Таким образом, ситуация со всеми тремя Договорами одинакова.

[85] Интересно отметить, что несколько лет назад, Суд ЕС предложил изменить Договоры, чтобы ввести в них это правило: см. *Suggestions of the Court of Justice on European Union*, EC Bull., Supp. 9/75, p. 17 at 21. Это предложение не было принято, и, по-видимому, Суд сам решил предпринять необходимые шаги.

ГИПОТЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ И ПРОИЗВОДСТВО ПО ВЫМЫШЛЕННЫМ ДЕЛАМ

Суд ЕС не компетентен принимать решения по гипотетическим вопросам, даже если они поступают от суда или трибунала. Обращаемые в Суд вопросы должны относиться к предмету рассматриваемого в суде спора. Для этого необходимо выполнить три условия: должен иметь место подлинный спор; этот спор должен быть предметом рассмотрения органом, имеющим полномочия для его разрешения с юридически обязательными последствиями, и вопросы, направленные Суду ЕС в рамках преюдициальной процедуры, должны быть связаны с предметом рассматриваемого органом спора. Если эти условия не выполняются, Суд ЕС откажет в решении вопроса в преюдициальном порядке.

Пример — дело *Borker*[86]. Борке (Borker), члену парижской коллегии адвокатов, было отказано в праве выступать в немецком суде. Он посчитал это противоречащим праву Сообщества и направил жалобу в Совет коллегии адвокатов г. Парижа (the Paris Bar Council), который обратился в Суд ЕС. Так как Совет не был компетентен решать, кто имеет право выступать в немецком суде, рассмотрение в нем не могло завершиться "решением судебного характера". Соответственно Суд ЕС постановил, что он не может принять это обращение[87].

Вопрос о характере процедуры в некоторых случаях относится к стадии, на которой должно иметь место обращение, так как характер процедуры на определенной стадии может измениться, например, переход от следственного этапа к судебному. Это возможно при уголовном производстве, когда судебная фаза начинается с момента ареста подозреваемого или, возможно, с момента предъявления обвинения.

Эти вопросы возникли при рассмотрении итальянского дела *Pretore di Salo v. Persons Unknown*[88]. Процесс был начат, когда итальянские рыболовы, обеспокоенные высокой степенью загрязнения реки, обратились с жалобой в местный *Pretore*, который в соответствии с итальянским законодательством об охране окружающей среды возбудил уголовное дело при отсутствии известного подозреваемого или подозреваемых. (По мнению Суда ЕС *Pretore* является судьей, который совмещает обязанности публичного обвинителя и судьи, ведущего судебное следствие.) *Pretore* обратился в Суд ЕС о толкования относящейся к делу директивы.

---

[86] Case 138/80, [1980] ECR 1975.

[87] Ситуация была бы другой, если бы Совет решал вопрос, входящий в его компетенцию. Право выступать в судах Парижа вполне могло быть таким вопросом.

[88] Case 14/86, [1987] ECR 2545. См. также *Pretore of Cento* v. *A Person or Persons Unknown*, Case 110/76, [1977] ECR 851.

Так как обвинения в отношении кого-либо еще не были выдвинуты, можно было утверждать (что, собственно и делалось), что обращение преждевременно: производство по делу еще не приобрело судебного характера. Однако Суд ЕС принял обращение к рассмотрению, указав, что определения, на какой стадии возможно обращение, входит в компетенцию Суда ЕС[89].

Наиболее противоречиво в связи с данным вопросом дело *Foglia* v. *Novello*[90]. Обращение поступило из итальянского суда в связи со спором между двумя итальянцами, заключившими договор купли — продажи, предусматривающий поставку товаров во Францию. Договор предусматривал, что покупатель не должен оплачивать какие-либо налоги, противоречащие праву Сообщества. Товары были надлежащим образом доставлены. Продавец вынужден был уплатить во Франции потребительский налог и потребовал от покупателя возмещения. Последний отказал, мотивируя это тем, что налог противоречит праву Сообщества. Таким образом, итальянские суды должны были определить, противоречит ли праву Сообщества французский налог.

Реально были основания предполагать, что сделка специально придумана, чтобы возбудить дело с целью проверки. Поэтому Суд ЕС отказал принять к рассмотрению обращение, указав, что между сторонами спора не существует подлинного спора. Итальянский суд, который должен был вынести по этому делу решение, не пожелал принимать такой ответ и обратился вторично; однако Суд ЕС позицию не изменил[91].

Имеются основания для критики этого решения, так как, какими бы ни были мотивы сторон, итальянский суд должен вынести решение о том, что по крайней мере номинально считалось подлинным спором. Более того, разрешение дела, используемого в качестве критерия, — признанный метод решения спорного правового вопроса.

В период между двумя решениями по делу *Foglia* v. *Novello* итальянские суды направили в Суд ЕС еще два обращения. Факты характеризующие оба дела *Chemial* v. *DAF*[92] и *Vinal* v. *Orbat*[93], сходны с фактами дела *Foglia* v. *Novello*, за исключением того, что оспариваемый налог был не французским, а итальянским. Первое дело — генеральный адвокат Мэйрэс (Mayras) посчитал совпадающим с решением по *Foglia* v. *Novello* (*No. 1)* и рекомендовал Суду отказаться вынести решение. Однако в отношении *Vinal* v. *Orbat* другой генеральный адвокат Рисчл (Reischl) указал, что Суд должен принять обращение, во-первых, потому, что иск не являлся *явно* фиктивным, и во-вторых, потому, что предметом спора являлся итальянский налог. В обоих случаях Суд принял обращение, подтверждая таким образом согласие с генеральным адвока-

---

[89] Такое решение принято, несмотря на то, что Суд ЕС признал, что некоторые из обязанностей Претора (*Pretore)* не имели строго судебного содержания.

[90] Case 104/79, [1980] ECR 745. См. также более раннее дело *Mattheus v. Doego*, Case 93/78, [1978] ECR 2203, где стороны частного контракта добивались получения от Суда ЕС решения в отношении приема Испании и Португалии в Сообщество.

[91] Case 244/80, [1981] ECR 3045.

[92] Case 140/79, [1981] ECR 1.

[93] Case 46/80, [1981] ECR 77.

том Рисчлом. Реально, как представляется, подлинной причиной решения Суда по делу *Foglia* v. *Novello* послужили политические соображения: он не хотел затронуть Францию, позволив оспаривать законность ее налогов таким окольным путем в отличие от более ординарного при помощи мер, предусмотренных Ст. 169 ЕС[94]. Эта точка зрения подтверждается фактом, что в связи с делом *Foglia* v. *Novello (No. 2)* Суд указал, что в случаях, когда законодательство одного государства-члена является предметом оспаривания в судах другого государства-члена, необходима особая осторожность[95].

Даже при наличии подлинного спора и судопроизводства в Суд ЕС можно обратиться по вопросам, которые хотя и представляют большой общий интерес, реально не относятся к данному производству. Основанием такого обращения может послужить то, что одна из сторон манипулирует судом, с целью получения решения по некоторым общим вопросам или национальный суд хочет внести в целом ясность в правовые нормы. Суд ЕС, по крайней мере в последнее время[96], придерживается тактики отказа отвечать на такие вопросы[97]. Суд ЕС также может отказаться вынести решение по вопросу, если обратившийся в суд не обеспечил его достаточной фактической и юридической информацией в связи с этим вопросом[98]. Такая информация необходима Суду для надлежащего толкования; она также необходима для анализа подлинности связи вопроса с данным производством.

МОМЕНТ ОБРАЩЕНИЯ

Сейчас мы рассмотрим два отдельных, но взаимосвязанных вопроса. Прежде всего, при каких обстоятельствах возникают полномочия или обязательства по обращению в Суд ЕС? Когда суд имеет право обратиться, однако не обя-

---

[94] Или после обращения французского суда.

[95] Para. 30 of the judgement in Case 244/80. *Foglia* v. *Novello* нашел весьма существенное отражение в литературе. Некоторые из этих статей см. в Литературе для дополнительной информации в конце этой главы.

[96] Анализ мнения, что это связано с увеличением числа рассматриваемых дел, см. Kennedy, 'First Steps towards a European Certiorari?' (1993) 18 ELRev. 121.

[97] См. *Meilicke*, Case C-83/91, 16 July 1992; *Dias*, Case C-343/90, 16 July 1992. Решение по первому из этих дел вынесено на заседании Суда полного состава, а по второму — Пятой палатой, однако при объяснении позиции Суда использованы те же слова. Таким образом национальным судам был дан ясный сигнал (сравните парог. 21—25 решения по делу *Meilicke* с параг. 13—17 решения по делу *Dias*; см. далее, Kennedy, ранее). См. также *Legros* v. *Reunion*, Case C-163/90, 16 July 1992, в связи с которым (несмотря на противоположное мнение генерального адвоката) Суд отказался выносить решение по вопросу, имеющему большое общее значение, но строго не относящемуся к предмету спора, рассматриваемого национальным судом; при этом обсуждение вопроса активно велось в ходе производства по делу.

[98] *Telemarsicabruzzo* v. *Circostel*, Cases C-320-2/90, 26 January 1993; *Pretore di Genova* v. *Banchero*, Case C-157/92, 19 March 1993.

зан этого делать, как он должен делать выбор? Первый вопрос касается права, второй связан с судебной политикой[99].

Право

Ст. 177(1) предусматривает, в отношении каких вопросов возможно обращение в Суд ЕС; это уже рассматривалось. Ст. 177(2) предусматривает, что если "подобный вопрос" возникает, суд может обратиться, "если он считает, что решение по вопросу необходимо для вынесения им решения". Фраза "подобный вопрос" подразумевает ссылку на Ст. 177(1) и означает подпадающие под ее действие вопросы права Сообщества. Следовательно, чтобы привести в действие Ст. 177(1), необходимо наличие двух обязательных элементов: перед судом должен *возникнуть* соответствующий вопрос права Сообщества, и решение по этому вопросу должно быть *необходимым* для вынесения судом решения.

На первый взгляд представляется, что в соответствии со Ст. 177(3) требуется только первый элемент: Ст. 177(3) предусматривает, что когда "один из этих вопросов возникает", суд должен обратиться в Суд ЕС. В этом случае фраза "один из этих вопросов" может восприниматься как означающая то же, что и фраза "подобный вопрос" в Ст. 177(2) и, следовательно, отсылающая обратно к Ст. 177(1). Однако, было бы абсурдно, если суд был должен обращаться по вопросу, не относящемуся к данному производству; следовательно, фраза "один из этих вопросов" должна подразумевать ссылку на второй параграф Ст. 177 и означать любой вопрос, подпадающий под действие этого положения, т. е. вопрос права Сообщества, решение по которому необходимо для вынесения судом решения[100]. Из этого следует, что в отношении Статьи 177(3) применимы те же два необходимых элемента.

Каково значение этих двух элементов? Первый из них может означать, что обращение невозможно, пока какая-либо из сторон не поднимет вопрос права Сообщества: фраза "возникший *перед* каким-либо судом" может читаться как охватывающая ситуацию, когда суд ставит вопрос по своей инициативе. Это, однако, как представляется, слишком ограничительное толкование и оно не было поддержано Судом ЕС, постановившим, что обращение может быть сделано по собственному предложению суда[101].

В отношении второго элемента национальный суд должен считать, что решение по вопросу необходимо для вынесения судебного решения. В этой связи следует отметить два момента: необходимым должно быть именно *решение*, а не *обращение* в Суд ЕС, и второе — Договор прямо предусматривает, что этот вопрос должен решаться национальным судом и, за исключением

---

[99] По этим двум вопросам см. Jacobs, 'When to Refer to the European Court' (1974) 90 LQR 486.

[100] См. *Bulmer v. Bollinger* [1974] 3 WLR 202, at 211—212; [1974] 2 All ER 1226, at 1234, *per* Lord Denning MR, и решение нидерландского *Hoge Raad* (суд высшей инстанции в Нидерландах) по делу *Reinvoorde*, 7 April 1970, [1973] CMLR 175 (para. 20); см. также Schermers, para. 726.

[101] Salonia, Case 126/80, [1981] ECR 1563 (para. 7 of the judgement); см. также RSC Ord. 114, r.2(1).

ситуации, когда право Сообщества явно неприменимо к делу[102] или вопросы, в связи с которыми сделано обращение, очевидно, не относятся к предмету спора, рассматриваемого национальным судом[103], Суд ЕС не подвергает сомнению факт необходимости обращения[104].

В каких случаях мнение Суда ЕС необходимо для вынесения судебного решения? Представляется понятным, что результат решения дела должен зависеть от мнения Суда ЕС: как заметил лорд Деннинг (Denning)[105], если вопрос права Сообщества решен одним путем, должно приниматься судебное решение в пользу одной стороны; если он решен по-другому, судебное решение должно быть вынесено в пользу другой стороны. Однако это не означает, что все должно замыкаться на зависимости от права Сообщества: достаточно, чтобы отличалось окончательное судебное решение, даже если речь идет только о размере ущерба или условиях контракта. Если судебное решение не изменится независимо от того, как будет решен вопрос, связанный с правом Сообщества, мнение о праве Сообщества не будет необходимым для вынесения судебного решения.

Что последует, если право Сообщества будет оказывать влияние на судебное решение только при определенных обстоятельствах? Здесь можно привести два примера. Предположим, одна из сторон основывает свои отношения исключительно на положении права Сообщества, однако это положение применимо, только если установлены определенные спорные факты. До того как установлены эти факты, суд не может быть уверенным, что мнение о праве Сообщества необходимо: если факты не могут быть установлены, результаты рассмотрения дела не будут зависеть от того, как решен вопрос, связанный с правом Сообщества. Таким образом, до момента установления фактов вопрос, связанный с правом Сообщества, необходим только потенциально.

В качестве второго примера можно привести ситуацию, когда сторона приводит два весьма различных довода; при этом подтверждение любого из них дает основание для иска. Если один довод основан на праве Сообщества, а другой на национальном праве, Суд, пока не рассмотрен довод, основанный на национальном праве, не может сделать вывод, необходимо ли решение Судом ЕС вопроса в отношении довода, основанного на праве Сообщества. Таким образом, если решение выносится в пользу стороны исходя из доводов, основанных на национальном праве, будет ли решен вопрос, связанный с правом Сообщества, не будет иметь значения; решение этого вопроса имеет значение, только если решение на основании национального права противоречит решению на основании доводов в связи с правом Сообщества.

---

[102] См. *Rijksdienst voor Werknemerspensioenen* v. *Vlaeminck*, Case 132/81, [1982] ECR 2953.

[103] *Meilicke*, Case C-83/91, 16 July 1992; *Dias*, Case C-343/90, 16 July 1992.

[104] См. Jacobs and Durand, p. 159 и дела, обозначенные сносками (q)—(t). См. также *Pierik*, Case 117/77, [1978] ECR 825.

[105] По делу *Bulmer* v. *Bollinger* [1974] Ch 401, at 422; [1974] 3 WLR 202, at 212; [1974] 2 All ER 1226, at 1234; см., однако, *Foglia* v. *Novello*, рассматриваемый на стр. 298—299.

Проблема в обеих ситуациях в том, что до того как решены другие вопросы, вопрос, связанный с правом Сообщества, будет оказывать влияние на судебное решение только в случае, если он решен определенным образом. В первом примере он будет оказывать влияние, если решение будет не в пользу лица, ссылающегося на право Сообщества: в этом случае это лицо проиграет, даже если ему и удастся установить необходимые факты. С другой стороны, в связи с вторым примером решение вопроса, связанного с правом Сообщества будет оказывать влияние на судебное решение, только если он будет разрешен в пользу сославшегося на него лица: оно выиграет дело, даже если решение на основании другого довода будет не в его пользу.

Что делать суду в такой ситуации? Можно сказать, что суд не должен обращаться до того, как решены другие вопросы: пока это не сделано, невозможно сделать вывод о необходимости мнения о праве Сообщества[106]. Однако это слишком ограничительная точка зрения[107]. С практической точки зрения, в некоторых случаях предпочтительнее решить вопросы, связанные с правом Сообщества. Если это проще, в то время как решение других вопросов представляет трудность, может быть дешевле и быстрее немедленно обратиться в Суд ЕС. Таким образом, согласно этой точке зрения предполагается, что слово "необходимое" должно толковаться как означающее, что решение *может* оказать влияние. Другими словами, достаточно, если решение по вопросу права Сообщества потенциально может оказать влияние на решение суда: необходимости в доказательствах, что оно окажет влияние при всех возможных обстоятельствах, не существует. Если принято такое толкование, это означает, что суды сами смогут принимать решения о том, когда обращаться в Суд ЕС[108].

Какой будет ситуация, если вопрос уже решен Судом ЕС в связи с предыдущим делом? Суд ЕС постановил, что в этой ситуации национальный суд не обязан обращаться, даже если это суд, в отношении решений которого в соответствии с национальным правом не существует средств судебной защиты[109]. В этой ситуации вопрос может считается решенным дело, выведенным из — под действия Ст. 177(3): по мнению Суда ЕС действие предшествующего решения лишает обязательство в соответствии со Ст. 177(3) его цели "и таким образом выхолащивает его содержание"[110]. Однако Суд ЕС не связан

---

[106] *Per* Lord Denning MR по делу *Bulmer* v. *Bollinger* [1974] Ch 401, at 423; [1974] 3 WLR 202, at 213; [1974] 2 All ER 1226, at 1235. По мнению лорда Деннинга (Denning) суд должен перед тем как сделать обращение решить вопрос факта.

[107] Противоположная точка зрения лорда Деннинга (ранее) была предметом многочисленной критики и не была принята в деле *R. v. Plymouth Justices, ex parte Rogers* [1982] 3 WLR 1; [1982] 2 All ER 175; [1982] 3 CMLR 221 (DC); см. также *Polydor* v. *Harlequin Record Shops* [1980] 2 CMLR 413 (CA); см. далее Schermers, paras. 722—724 и авторов, которые там указаны в сноске 136.

[108] В отношении английского Высокого суда в RSC Ord. 114, r.2(1) прямо указано, что обращение может быть сделано на любой стадии производства.

[109] *Da Costa*, Cases 28-30/62, [1963] ECR 31, at 38; CILFIT, Case 283/81, [1982] ECR 3415 (paras. 13—15).

[110] *Da Costa* (выше).

своими предшествующими решениями, и если национальный суд считает, что предшествующее решение неправильно, и хочет, чтобы Суд ЕС его пересмотрел, он имеет право обратиться[111]. Таким образом наличие предшествующего решения устраняет обязательство по обращению, но не затрагивает полномочий по обращению.

Некоторые юристы развивают этот аргумент и применяют такое же правило, когда положение права Сообщества считается очевидным, даже если Суд ЕС не выносил касающегося его решения. Это так называемая концепция *acte clair*, в соответствии с которой очевидное положение (*acte clair*) не требует "толкования" и таким образом полностью выводится из под действия Статьи 177. Утверждается, что если нет сомнений в отношении смысла положения, не может быть "вопроса", в отношении которого необходимо решение: суд должен только применить положение.

Эта концепция, основанная на общепринятости смысла, поддержана рядом выдающихся юристов[112]. Однако общеизвестно, что фактом является то, что очевидно для одной группы юристов, представляется весьма сомнительным другой. Это особенно верно, если эти группы представляют различные правовые системы или оценивают право с разных точек зрения. В частности, что касается права Сообщества, политически ориентированный подход Суда ЕС может дать результаты, сильно отличающиеся от полученных английским судьей, использующим более традиционные методы.

Это противоречие имеет значение только в отношении Ст. 177(3): так как суд низшей инстанции в любом случае не обязан обращаться, он имеет право не делать этого со ссылкой, что положение очевидно. Однако, если в отношении решений суда нет средств судебной защиты, вопрос имеет определяющее значение: будет ли действовать в отношении такого суда обязательство по обращению, если по его мнению положение не нуждается в толковании?

Несмотря на опасные аспекты, концепция *acte clair* получила довольно широкое признание среди национальных судов стран сообщества[113] и в 1982 г. на получение признание Суда ЕС. Это признание было обставлено таким количеством условий, что можно предположить, что фактически Суд

---

[111] *Da Costa* (выше).

[112] See, напр., Lagrange, 'The Theory of the Acte Clair: A Bone of Contention or a Source of Unity?' (1971) 8 CMLRev. 313.

[113] Schermers, para. 729 и ссылки, относящиеся к примечанию 145. Комиссия также выразила свое согласие с концепцией: см. European Parliament, Question 608/78, 31 January 1979, OJ 1979, C28/9. Свое признание концепции выразил лорд Деннинг в связи с делом *Bulmer v. Bollinger* [1974] Ch 401, at 423; [1974] 3 WLR 202, at 213; [1974] 2 All ER 1226, at 1235, она была применена в деле *SA Magnavision NV* v. *General Optical Council* (*No. 1*) [1987] 1 CMLR 887 и *(No. 2)* [1987] 2 CMLR 262 (both Div. Ct.); см. также *R.* v. *Secretary of State for Social Services, ex parte Bomore Medical Supplies* [1986] 1 CMLR 228 (CA). Однако в связи с делом *R.* v. *Henn* [1980] 2 WLR 597 at 636—637; [1980 2 All ER 166, at 196-197, Палата лордов не пошла дальше констатации, что в обращении нет необходимости, если вопрос подпадает под созданный Судом ЕС прецедент. Он также подчеркнул возможное наличие юридических ловушек при применении английских обычаев толкования законов к правовым нормам Сообщества.

хочет задушить идею[114]. Признание произошло в связи с делом *CILFIT*[115], в решении по которому Суд указал, что даже суд, на который распространяется действие Ст. 177(3), не обязан обращаться, если ответ "настолько очевиден, что не оставляет места для обоснованных сомнений"[116]. Однако Суд ЕС ограничил свое указание, закрепив условие, что национальный суд должен быть убежден, что ответ будет одинаково очевиден и для суда другого государства-члена и для Суда ЕС. При принятии соответствующего решения национальный суд должен сравнить тексты на разных языках Сообщества. Национальный суд также должен принять во внимание, что правовые концепции и терминология, используемая в праве Сообщества и в национальном праве, не во всех случаях совпадают. Суд ЕС завершил свою подготовку указанием, что "каждое положение права Сообщества должно рассматриваться в своем контексте и толковаться в свете положений права Сообщества как единого целого, с учетом его целей и состояния на момент, когда применяется соответствующее положение"[117]. Проще говоря, национальный суд должен помнить о склонности Суда ЕС придавать большой вес политике[118].

Нетрудно понять, что полностью выполнить эти условия почти невозможно. В частности, сравнение текстов в различном языковом воплощении может создать большие трудности. При отсутствии экспертных оценок английский суд, например, не сможет сравнить тексты на греческом и датском языках. Важность сделать это не подлежит сомнению, так как часто текст, представляющийся понятным на одном языке, оказывается двусмысленным (или означает что-либо другое) на другом. Пример этому — дело *Koschniske*[119], в котором нидерландский трибунал по социальному обеспечению должен был толковать регламент Сообщества, который в версии на голландском языке содержал слово "echtgenote". В английской версии регламента использовалось слово "супруг (а)" ("spouse") и все остальные тексты содержали слово, которое может означать как мужа, так и жену; слово на голландском языке может относиться только к истцу женского пола: оно означает "жена". (Мужской род передается словом "echtgenoot"). Нидерландский трибунал должен был решить, охватывается ли этим термином муж. На основании одного текста на голландском языке можно бы было сделать лишь вывод, что нет. К счастью, трибунал запросил Суд ЕС, который, сравнив положения в вариантах на разных языках, постановил, что термин охватывает как мужа, так и жену. Если бы трибунал ограничился только рассмотрением версии на голландском языке, он допустил бы серьезную ошибку.

---

[114] См. Rasmussen, 'The European Court's Acte Clair Strategy in CILFIT' (1984) 9 ELRev. 242.
[115] Case 283/81, [1982] ECR 3415.
[116] At para. 16 of the judgement.
[117] Para. 20 of the judgement.
[118] В некоторых случаях Суд ЕС в отношении очевидных текстов дает толкование, содержание которого явно отличается от общепринятого. См. стр. 90—94.
[119] Case 9/79, [1979] ECR 2717. См. далее стр. 81—82.

Усмотрение

Суд обладает дискреционными полномочиями, если его решения обжалуются или после их вынесения используются другие средства защиты. Предположим, это имеет место, как в этом случае должно использоваться это право[120]? Конечно, такие полномочия признаны за национальными судами, однако среди факторов, которые они могут принимать во внимание, следующие: должны ли в первую очередь решаться вопросы факта? Во многих случаях это предпочтительно[121], однако в некоторых случаях более целесообразно получить в первую очередь решение Суда ЕС: до того как оно получено, может быть неясным, какие факты считаются относящимися к делу.

Обращение в Суд ЕС в преюдициальном порядке вызывает задержку в производстве по делу. В некоторых случаях суд низшей инстанции может посчитать, что временной фактор играет столь большую роль, что оправданно вынести решение самостоятельно. Однако, если судебное решение затем обжалуется, обращение так или иначе возможно, и в результате вынесение окончательного решения все равно задерживается. При рассмотрении некоторых промежуточных дел, например требований судебного запрета до вынесения решения, наилучшим для суда будет выдать запрет и одновременно обратиться в Суд ЕС. Это защитит позиции истца на время проведения процедуры в Люксембурге.

Во внимание принимаются трудность и важность вопроса, а также соотношение затрат при обращении и суммы, составляющей предмет спора, хотя имели место случаи, когда в отношении дел, имеющих большое общественное значение, обращение направлялось, несмотря на незначительные суммы спора. Пожелания сторон не игнорируются, однако необходимо помнить, что решение об обращения принимает суд, а не стороны.

В связи с делом *R.* v. *International Stock Exchange, ex parte Else*[122], сэр Томас Бингхэм (Thomas Bingham) подчеркнул, что если установлены факты и вопрос, связанный с правом Сообщества, является существенным для вынесения судом окончательного решения, запрос в Суд ЕС необходимым за исключением случаев, если английский суд может с полной уверенностью

---

[120] Общую дискуссию см. *Bulmer* v. *Bollinger* [1974] Ch 401, at 423—424; [1974] 3 WLR 202, at 213—215; [1974] 2 All E.R. 1226, at 1235-1236 (CA); *Church of Scientology of California* v. *Customs and Excise Commissioners* [1981] 1 All ER 1035 (CA); *R.* v. *Plymouth Justices, ex parte Rogers* [1982] 3 WLR 1; [1982] 2 All ER 175; [1982] 3 CMLR 221 (DC); *Customs and Excise Commissioners* v. *Samex* [1983] 1 All ER 1042; [1983] 3 CMLR 194; *R* v. *International Stock Exchange, ex parte Else* [1993] QB 534; [1993] 2 WLR 70; [1993] 1 All ER 420 (CA); см. также Jacobs, 'When to Refer to the European Court' (1974) 90 LQR 486. В связи с делом *R. v. Henn* [1980] 2 WLR 597, at 635; [1980] 2 All ER 166, at 196, Палата лордов указала, что в связи с уголовным судопроизводством обращение суда, осуществляющего слушание дела по существу, необходимо только в редких случаях.

[121] См. *Irish Creamery Milk Suppliers Association v. Ireland,* Cases 36, 71/80, [1981] ECR 735, в котором, однако, Суд ЕС подчеркнул, что вопрос, когда должно быть сделано обращение, входит в компетенцию национального суда. См. также английские дела, указанные в предыдущей сноске.

[122] [1993] QB 534; [1993] 2 WLR 70; [1993] 1 All ER 420 (CA).

решить вопрос самостоятельно[123]. Это, вероятно, объясняет содержание вопроса[124].

ПРОЦЕДУРА

Английские суды

В Англии положения, касающиеся обращения в преюдициальном порядке, введены в правила судопроизводства большинства судов[125]. Однако, если даже они не введены, любой суд или трибунал, подпадающий под действие Ст. 177, может обратиться в Суд ЕС: его полномочия обусловлены Договором и ст. 2(1) Акта о Европейских сообществах (the European Communities Act); процессуальные вопросы здесь могут быть урегулированы самим судом, исходя из предоставленных ему полномочий[126]. Последующее рассмотрение основано на RSC Order 114, которое применимо в отношении Высокого суда и Апелляционного суда; аналогичные правила применимы и к другим судам, в отношении которых было введено специальное положение, и правила Верховного суда, несомненно, представляют собой модель для судов или трибуналов, в отношении которых не было введено специальное регулирование.

Прямо предусмотрено, что обращение возможно от суда по требованию одной из сторон или по инициативе суда. Также прямо предусмотрено, что обращение возможно на любой стадии производства[127]: в нормах нет требования, что перед обращением должны быть рассмотрены доказательства[128]. Требование стороны об обращении в Суд ЕС может быть заявлено либо до, либо во время слушаний; в первом случае оно делается в форме ходатайства[129].

Если суд принимает решение об обращении, его распоряжение об этом должно содержать приложение, в котором сформулирована просьба о вынесении решения и вопросы. Производство по делу приостанавливается (если суд не принимает другого решения) до вынесения решения Судом ЕС[130]. Старший судебный распорядитель Верховного Суда (отделения королевской

---

[123] [1993] 2 WLR at 76.

[124] Точку зрения, что такое понимание означает изменение предшествующего подхода (в пользу обращения), см. Walsh, 'The Appeal of an Article 177 EEC Referral' (1993) 56 MLR 881.

[125] В отношении Высокого суда и Апелляционного суда см. RSC Ord. 114.

[126] Jacobs and Durand, *References to the European Court* (1975), 164 and 167.

[127] Однако обращение не может быть сделано после вынесения судебного решения, даже если приказ суда еще не составлен: *SA Magnavision NV* v. *General Optical Council (No. 2)* [1987] 2 CMLR 262 (Div. Ct.).

[128] RSC Ord. 114, r.2(1).

[129] RSC Ord. 114, r.2(2).

[130] RSC Ord. 114, r.4.

скамьи) (the Senior Master of the Supreme Court (Queen's Bench Division)) обязан передать распоряжение в Суд ЕС[131].

Если рассматривается вопрос о соответствии английского права праву Сообщества, суд может приостановить действие закона до вынесения Судом ЕС решения. Если рассматриваемый вопрос касается действительности меры Сообщества, суд также может приостановить действие любой зависимой от нее британской меры[132].

Обращение

Форма и содержание обращения не регулируются процессуальными нормами ни английских судов, ни Суда ЕС. Однако некоторые общие требования уже устоялись. Обычно распоряжение об обращении содержит краткое изложение фактов дела (насколько они уже установлены), информацию о производстве до момента распоряжения об обращении, о том, какого решения хочет добиться истец, использованные в целях защиты доводы, основные доводы сторон в отношении рассматриваемого вопроса права Сообщества и причины, по которым суд обращается в Суд ЕС[133]. В некоторых случаях национальный суд также представляет собственное понимание толкования рассматриваемого положения. Когда с рассмотрением связаны положения национального права, национальный суд должен представить их однозначное толкование: Суд ЕС не имеет права выносить решения, касающиеся национального права, однако знание соответствующих национальных положений может быть полезным для более точного определения вопросов, составляющих предмет спора.

Важно изложение связанных с делом обстоятельств и их объяснение: если обращение не содержит достаточно подробной информации такого рода, Суд ЕС может отказать в рассмотрении обращения[134].

При вынесении решений в преюдициальном порядке в компетенцию Суда ЕС не входит *применение* права Сообщества к фактам дела: все, что он может сделать, — это толковать положения права Сообщества и в случае рассмотрения актов Сообщества вынести решение об их действительности. Поэтому адресуемые Суду ЕС вопросы должны быть сформулированы в абстрактной форме: форма адресованного Суду вопроса может быть, например, такой — должно ли рассматриваемое положение права Сообщества толковаться как имеющее определенное значение, и нельзя запрашивать, является ли рассматриваемая норма основанием для возражения по иску. Суд ЕС, однако, использует очень гибкий подход и не отказывается вынести решение на том основании, что вопросы неправильно сформулированы: он просто сам

---

[131] RSC Ord. 114, r.5.

[132] В отношении этих положений см. 239—243.

[133] Jacobs and Durand, ранее, 169; см. также Collins, *European Community Law in the United Kingdom* (4th ed.), 200—209. Эти вопросы также представлены более подробно в досье по делу, которое также направляется в Суд ЕС: Jacobs and Durand, 176.

[134] *Telemarsicabruzzo* v. *Circostel*, Cases C-320-2/90, 26 January 1993; *Pretore di Genova* v. *Banchero*, Case C-157/92, 19 March 1993.

принимает решение о том, как должны быть сформулированы вопросы, и отвечает на них, как если бы именно они и содержались в обращении. Таким образом, он может подойти к существу вопроса, ограничив формальности и отсрочки.

Апелляции в отношении распоряжения об обращении

Легитимно ли с точки зрения национального права предоставление права обжалования распоряжения об обращении? Как уже упоминалось, в заключении по делу *Rheinmühlen*[135] генеральный адвокат Уорнер (Warner) высказал мнение, что право на обжалование представляет собой неоправданное ограничение полномочий национального суда в отношении обращения. Эта точка зрения не поддержана Судом ЕС, который постановил, что распоряжение об обращении должно оставаться "предметом средств правовой защиты, доступных в соответствии с национальным правом в обычной ситуации"[136]. Сам факт подачи апелляции не останавливает производство в Суде ЕС: оно будет остановлено, только если суд, направивший обращение, отзовет его, или если суд высшей инстанции примет решение о его отмене[137].

Как подчеркнул генеральный адвокат Уорнер в связи с делом *Rheinmühlen*, это правило означает, что Суд ЕС может выносить решения, в которых нет необходимости: если апелляция удовлетворена после того, как вынесено решение, оно не будет применяться национальным судом. Однако вероятность, что это будет происходить очень часто, довольно мала, так как время, необ-

---

[135] Cases 146, 166/73, [1974] ECR 33, at 43—47.

[136] [1974] ECR at 147, para. 3. Слова "доступными в нормальной ситуации" могут означать, что во введении специального положения об обжаловании распоряжения об обращении нет необходимости (как это было сделано в соответствии с RSC Ord. 114, r.6): см Jacobs and Durand, 171; мнение о том, что специфические черты процедуры обжалования, предусмотренные RSC Ord. 114, не мешают, чтобы право на обжалование рассматривалось как нормальное средство, см. Collins, 152. Интересно отметить, что точка зрения генерального адвоката Уорнера по всей видимости нашла поддержку в Ирландии, где Верховный суд в решении по делу *Campus Oil* v. *Minister of Indastry and Energy* [1984] 1 CMLR 479 постановил, что Ст. 177 является частью внутреннего права, и в соответствии с правом Ирландии препятствует обжалованию распоряжения об обращении. Право Ирландии не содержит каких-либо положений, предусматривающих право такого обжалования, и Верховный суд указал, что Парламент Ирландии не обладает полномочиями вводить такое положение. Верховный суд осведомлен о результатах рассмотрения дела *Rheinmuhlen,* однако посчитал их не относящимися к делу, так как вопрос решался в соответствии с правом Ирландии. См. далее, O'Keeffe, 'Appeals against an Order to Refer under Art. 177 of the EEC Treaty' (1984) 9 ELRev. 87.

[137] [1974] ECR at 147, para. 3. См. также BRT v. SABAM, Case 127/73, [1974] ECR 51 at para. 9 of the judgement и *Simmenthal*, Case 106/77,[1978] ECR 629 at para. 10 of the judgement. См. также *De Geus* v. *Bosch*, Case 13/61, [1962] ECR 45, в котором Суд постановил, что сам факт подачи одной из сторон апелляции на постановление об обращении не останавливает рассмотрение дела в преюдициальном порядке. В связи с делом *Chanel* v. *Cepeha*, Case 31/68, [1970] ECR 403, суд, который сделал обращение, проинформировал Суд ЕС по факту подачи апелляции и указал, что в соответствии с национальным правом действие распоряжения об обращении должно быть приостановлено. Суд ЕС приостановил производство по делу. Впоследствии стороны урегулировали вопрос и апелляция была удовлетворена, после чего Суд ЕС изъял дело из регистра

ходимое суду для вынесения решения, как правило, превышает необходимое для рассмотрения апелляции; более того наиболее вероятная причина удовлетворения апелляции — то, что по мнению суда право Сообщества не относится к предмету спора: если это соответствует действительности, решение Суда ЕС не применено в любом случае. Обычно решение в отношении апелляции принимается до рассмотрения вопроса Судом ЕС и наличие права на обжалование в большинстве случаев не дает Суду ЕС вынести ненужное решение.

В Англии Высокий суд ввел специальное положение в отношении обжалования распоряжения об обращении. RSC Order 114, rule 6 предусматривает, что распоряжение об обращении считается окончательным решением, и апелляция направляется в Апелляционный суд без разрешения, однако уведомление о подаче апелляции должно быть представлено в течение четырнадцати дней. В соответствии с RSC Order 114, rule 5 обращение не передается в Суд ЕС до истечения срока подачи апелляции и если апелляция подана до принятия решения, следовательно, большинство из вопросов, рассмотренных в предыдущем параграфе, не возникнет в связи с обращением английских судов[138]. Возможно также обжаловать отказ в выдаче распоряжения об обращении, но так как это промежуточная апелляция и в ее отношении отсутствует какое-либо специальное положение в Регламенте суда (Rules of Court), необходимо получить разрешение либо Высокого суда, либо Апелляционного суда[139]. Представляется весьма странным, что в отношении обжалования распоряжения об обращении специальное положение предусмотрено, а в отношении отказа в выдаче распоряжения — нет[140]; однако всегда возможно возобновить просьбу об обращении в случае обжалования самого дела.

Суд ЕС

Производство в Суде ЕС рассматривалось в гл. 2. Стороны вместе с государством — членом ЕС, Комиссией, и, если предметом рассмотрения является его акт, Советом имеют право изложить свои доводы в письменной форме и представить устные заявления. Однако предмет рассмотрения определяется Судом в соответствии с обращением и роль сторон здесь сводится только к формулировке предложения Суду по толкованию обращения. Как уже упоминалось, Суд не придает большого значения буквальному содержанию переданных на рассмотрение вопросов, а скорее пытается вникнуть в суть вопроса. Если возможно решение выносится без ответа на все предложенные национальным судом вопросы, Суд ЕС пойдет этим путем: например, если предложенные суду

---

[138] Мнение, что эти положения не соответствуют праву Сообщества, см. Jacobs and Durand, 171—172 и Usher, *European Court Practice*, 163—164; *contra* Collins, 197.

[139] *Bulmer v. Bollinger* [1974] Ch 401, at 420—421 and 430—431; [1974] 3 WLR 202, at 211 and 220; [1974] 2 All ER 1226, at 1223 and 1241 (*per* Lord Denning MR and Stephenson LJ).

[140] Stephenson LJ. в связи с делом *Bulmer v. Bollinger* [1974] Ch 401, at 430-431; [1974] 3 WLR 202, at 220, [1974] 2 All ER 1226, at 1241 высказал мнение: что такое положение не предусмотрено RSC Ord. 114 r.6, является оплошностью.

вопросы касаются фактов и толкования меры Сообщества, он не будет заниматься толкованием меры, если признает ее недействительной.

В компетенцию Суда ЕС не входит вынесение обязательных для национального суда решений по вопросам факта. Суд часто не может принять решение в отношении соответствующих положений права без оценки информации о факте, однако обычно эту информацию предоставляет национальный суд. Поэтому в рамках преюдициальной процедуры Суд ЕС обычно не занимается выяснением фактических обстоятельств. Однако существуют исключения: например, если оценивается действительность акта Сообщества, Суд может принять решение по вопросам факта с целью вынесения решения о действительности акта Сообщества. В этой ситуации Суд принимает решение по вопросу факта в соответствии с обычной процедурой, при этом при необходимости могут заслушиваться свидетели, и затем выносит решение о действительности меры[141]. Национальный суд связан решением Суда ЕС о действительности, а не (предположительно) об установленных фактических обстоятельств, на которых оно основано.

Суд ЕС в решении, отразив информацию о фактах и обстоятельствах дела, рассматривает содержащиеся в обращении вопросы и приводит доводы, обосновывающие различные аспекты своего решения. В заключительной части решения Суд ЕС фиксирует официальные заключения в отношении содержащихся в обращении вопросов и в случае необходимости указывает, что по некоторым из этих вопросов заключение не должно выноситься[142]. Как говорилось ранее, если вопросы сформулированы несоответствующим образом, Суд ответит на них, как если бы они были сформулированы правильно. В некоторых случаях ответы на два или большее число вопросов могут быть объединены. Случается, что в ответах Суда содержится больше информации, чем запрашивалось национальным судом[143].

ТОЛКОВАНИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ

Как уже отмечалось, в компетенцию Суда ЕС входит толкование права Сообщества, но не применение его к фактам по делу. Однако грань между толкованием и применением размыта и, как представляется, Суд ЕС использует это в своих целях. Так, если он должен толковать положение права Сообщества, он может удовлетвориться изложением общего смысла положения и затем указать, что то, подпадает ли дело под действие этого положения, является вопросом факта, который должен быть решен национальным судом. В этой ситуации имеющее силу решение по делу выносится национальным су-

---

[141] См. *per* Advocate General Warner in *EMI*, Case 51/75, [1976] ECR 811, at 854. Принятие решения по факту было необходимо в деле *Milac*, Case 131/77, [1978] ECR 1041.

[142] Официальные заключения должны толковаться в контексте их юридической мотивировки: *Bosch*, Case 135/77, [1978] ECR 855 (para. 4).

[143] Проблемы, возникшие из-за этого во Франции, см. стр. 271—274.

дом. Однако, с другой стороны, он может дать такое точное и специфичное толкование, что национальному суду останется только согласовать формальное решение. Представляется, что выбор между этими двумя подходами зависит от политики (хотя можно предположить, что суд будет в большей степени склонен к первой возможности, если его члены не в состоянии достигнуть консенсуса в отношении точного толкования положения).

Различие между двумя подходами может быть проиллюстрировано на примерах. Первый — это дело *Walrave and Koch* v. *Union Cycliste Internationale*[144], которое касалось гонки за лидером. В этом виде спорта один человек едет впереди на мотоцикле, а за ним следует другой на велосипеде, первый называется "пэйсер" ('pacer'), второй "стайер" ('stayer'). Идея в том, что пэйсер создает за собой разряжение воздуха, и если стайер попадает в этот поток, ему удается достичь высоких скоростей. Дело возникло в связи с тем, что орган, контролирующий этот вид спорта, ввел правило, в соответствии с которым пэйсер и стайер должны быть лицами одной национальности. Двое истцов, профессиональные пэйсеры, выдвинули аргумент, что правило затруднит для них поиск работы. Они возбудили дело в национальном суде на основании того, что это правило противоречит праву Сообщества. Договор о ЕС запрещает дискриминацию в отношении работников, самостоятельных предпринимателей и оказывающих услуги. Суд ЕС, к которому был обращен запрос на основании Ст. 177, ЕС быстро пришел к выводу, что на профессиональных спортсменов распространяется действие соответствующих положений. Однако Суд поддержал точку зрения, что несмотря на запрет дискриминации, национальные команды могут подбираться по признаку национальности. Таким образом, вопрос был в том, составляют ли пэйсер и стайер команду или соревнуется только стайер, а пейсер является его помощником, как тренер или инструктор. Однако вместо того, чтобы дать прямой ответ, Суд ЕС указал[145], что "...решение относительно того, составляют пэйсер и стайер в рассматриваемом виде спорта команду или нет, должно быть вынесено национальным судом". Таким образом, решение вопроса, было отослано национальному суду.

Такая ситуация контрастирует с результатами рассмотрения другого дела — *Cristini v. SNCF*[146], касающегося прав эмигрантов Сообщества. Ст. 7(2) Регламента 1612\68 предусматривает, что гражданину Сообщества, работающему в другом государстве — члене ЕС, должны предоставляться те же "социальные преимущества", что и работающим в стране иммиграции гражданам. Французский суд обратился в Суд ЕС с вопросом, является ли в понимании Регламента "социальным преимуществом" французское положение, предоставляющее большим семьям[147] право на получение специальной карты, по которой для них снижались железнодорожные тарифы.

Суд ЕС мог дать пространное определение "социального преимущества" и предоставить национальному суду решать, охватывается им предоставление

---

[144] Case 36/74, [1974] ECR 1405.
[145] At para. 10 of the judgement.
[146] Case 32/75, [1975] ECR 1085.
[147] Семьи, в состав которых входит трое или более детей в возрасте до 18 лет.

карты или нет. Вместо этого он перешел прямо к существу дела. После того как было особо указано на отсутствие полномочий относительно "применения нормы Сообщества к отдельному делу", он заключил следующее[148]: "...Ст. 7(2) Регламента (ЕЭС) № 1612.68 Совета должна толковаться таким образом, что упомянутые в ней "социальные преимущества" включают предоставляющие право на понижение тарифов карты, выдаваемые национальными железнодорожными органами большим семьям..." Это решение явно не оставляло национальному суду никакой свободы маневра.

ПОСЛЕДСТВИЯ РЕШЕНИЙ, ПРИНИМАЕМЫХ В ПРЕЮДИЦИАЛЬНОМ ПОРЯДКЕ

После того как Суд ЕС принял решение, дело возвращается в направивший обращение национальный суд. После этого производство в национальном суде возобновляется с момента, на котором оно было приостановлено. Национальный суд не обязан применять право Сообщества — он, возможно, разрешит дело исходя из иных оснований; однако если суд применяет решение Суда ЕС, он им связан[149].

Какое влияние оказывают решения на рассмотрение *последующих* дел? Как указывалось выше[150], если такой же вопрос возникает перед судами того же государства — члена ЕС, которое уже обращалось с запросом, или перед судами другого государства — члена ЕС, решение Суда ЕС может быть использовано снова, без нового обращения в Суд ЕС. Ситуация не меняется, даже если речь идет о суде, решения которого обжалованию не подлежат. С другой стороны, суд, если считает нужным, обращается в Суд ЕС. Он может это сделать, если считает, что предшествующее решение Суда ЕС ошибочно, и хочет, чтобы он пересмотрел дело. Так как в рамках Сообщества нет строгой доктрины судебного прецедента, Суд теоретически может отвергнуть свое предшествующее решение; однако на практике вероятность этого мала, так как частные лица и суды государств — членов ЕС могли уже его использовать.

Связаны ли суды и трибуналы в государствах — членах ЕС решением Суда ЕС до того, как оно отвергнуто последующим решением? Предполагается, что да: даже если рассматриваемый суд не подпадает под действие Ст. 177(3), он должен либо следовать решению, либо снова обратиться в Суд ЕС[151]. Нацио-

---

[148] At para. 19 of the judgement; см. также официальное заключение.

[149] *Milch- Fett- und Eierkontor*, Case 29/68, [1969] ECR 165 (para. 3 of the judgement).

[150] См. стр. 302—304.

[151] Это положение еще не рассматривалось Судом ЕС: ссылки на работы ученых и решения судов (как "за", так и "против"), см. Schermers, paras. 759—761. См., в частности, Trabucchi, 'L'effet "erga omnes" des décisios préjudicielles rendues par la Cour de justice des Communautés européennes' [1974] RTDE 56.

нальный суд не может просто не принимать во внимание решение, так как считает, что оно неверно. Этому, конечно, отвечает ситуация в Соединенном Королевстве, где в ст. 3(1) Акта о Европейских сообществах предусмотрено, что все вопросы, касающегося значения или действия любого из Договоров или действительности значения или действия любого акта Сообщества, должны, если в отношении их не направлялся запрос в Суд ЕС, решаться на основе принципов, заложенных в соответствующем решении Суда ЕС[152].

Литература для дополнительной информации

Lagrange, 'The Theory of the Acte Clair: A Bone of Contention or a Source of Unity' (1971) 8 CMLRev. 313.

Jacobs, 'When to Refer to the European Court' (1974) 90 LQR 486.

Jacobs and Durand, *References to the European Court* (1975).

Barav, 'Some Aspects of the Preliminary Rulings Procedure in EEC Law' (1977) 2 ELRev. 3.

Bebr, 'Article 177 of the EEC Treaty in the Practice of National Courts' (1977) 26 ICLQ 241.

Barav, 'Preliminary Censorship? The Judgement of the European Court in Foglia v. Novello' (1980) 5 ELRev. 443.

Alexander and Grabandt, 'National Courts Entitled to Ask Preliminary Rulings under Article 177 of the EEC Treaty: The Case Law of the Court og Justice' (1982) 19 CMLRev. 413.

Barav, 'Imbroglio préjudiciel' [1982] RTDE 431.

Bebr, 'The Possible Implications of *Foglia* v. *Novello II*' (1982) 9 CMLRev. 421.

Gray, 'Advisory Opinions and the European Court of Justice' (1983) 8 ELRev. 24.

Dashwood and Arnull, 'English Courts and Article 177 of the EEC Treaty' (1984) 4 YEL 255.

O'Keeffe, 'Appeals against an Order to Refer under Article 177 of the EEC Treaty' (1984) 9 ELRev. 87.

Rasmussen, 'The European Court's *Acte Clair* Strategy in CILFIT' (1984) 9 ELRev. 242.

Bebr, 'Arbitration Tribunals and Article 177 of the EEC Treaty' (1985) 22 CMLRev. 489.

Schermers *et al.* (eds.), *Article 177 EEC: Experiences and Problems* (1987).

Arnull, 'The Use and Abuse of Article 177 EEC' (1989) 52 MLR 622.

Collins, *European Community Law in the United Kingdom* (4th ed., 1990), Chapter 3.

Arnull, 'The Evolution of the Court's Jurisdiction under Article 177 EEC' (1993) 18 ELRev. 129.

---

[152] Ситуация, касающаяся преюдициальной процедуры в отношении действительности актов Сообщества, рассматривается ниже в гл. 14.

10

ИСКИ О ПРИНУДИТЕЛЬНОМ ИСПОЛНЕНИИ ПРАВА

Существуют два пути принудительного применения права Сообщества против национальных правительств. Первый путь предполагает подачу частным лицом иска в национальных судах. Это возможно только на основе применения концепции прямого действия, однако в связи с тем, что эта концепция принята национальными судами, она представляет очень эффективное средство принудительного применения права Сообщества. Она не предполагает ограничений для трудовых отношений, и национальные правительства не заинтересованы в невыполнении решений своих судов. Ее основные ограничения — то, что она применима только в отношении положений, имеющих прямое действие, хотя в настоящий момент Суд ЕС готов квалифицировать большинство положений, как имеющие прямое действие, и если частное лицо или компания, интересы которых были затронуты, готова предъявить иск. До настоящего момента сама Комиссия ни разу не возбудила дела в национальный судах с целью обеспечения выполнения права Сообщества, представляется также, что она не готова предоставить и финансовую помощь тем, кто может стать стороной спора.

Одна из ситуаций, когда возбуждение дела в национальном суде обосновано — ситуация, при которой национальное правительство пытается ограничить свободу действий граждан методом, противоречащим праву Сообщества. Оно может это сделать, квалифицируя как уголовное преступление действия, являющихся предметом защиты при обеспечении одного из прав, предоставляемых Сообществом. В этой ситуации обвиняемый может ссылаться на право Сообщества в качестве обстоятельства, освобождающего от ответственности, и обычно в этой ситуации национальный суд для вынесения решения о том, должно ли толковаться рассматриваемое положение в соответствии с версией обвиняемого, обращается в Суд ЕС для вынесения решения в преюдициальном порядке. Если Суд ЕС принимает решение, что должно, обвиняемый оправдывается. Таким образом, когда Правительство Ирландии установило ограничения на ведение рыбного промысла в ирландских водах, которые противоречили праву Сообщества, голландские рыбаки

использовали право Сообщества в качестве защиты против обвинений в незаконном лове рыбы[1].

Еще одна возможность предполагает ситуацию, когда национальное правительство предпринимает административную акцию, противоречащую некоторым положениям права Сообщества. Например, в 1977 г. Министерство сельского хозяйства Великобритании установило запрет на импорт некоторых видов картофеля. Экспортер из Голландии оспорил это решение в Высоком суде, в качестве довода выдвинув утверждение, что запрет противоречит праву Сообщества. Был сделан запрос в Суд ЕС, который подтвердил, что это действительно так[2]. Запрет был снят.

Очередная возможность — ситуация, когда национальные власти отказывают частному лицу в предоставлении привилегии, которая предусмотрена в соответствии с правом Сообщества. Пример такой ситуации, когда национальное судопроизводство и преюдициальная процедура в соответствии со Ст. 177 ЕС могут быть использованы заинтересованным лицом для отстаивания своих прав, демонстрирует дело *Cristini*, рассмотренное в предыдущей главе[3].

Этот путь можно считать очень важным и представляющим большую ценность для частного лица, права которого затронуты; однако его одного недостаточно с точки зрения обеспечения эффективности права Сообщества во всех случаях. Второй путь обеспечения принудительного исполнения права Сообщества в отношении национальных правительств — прямое возбуждение дела против рассматриваемого государства-члена ЕС. Для этого в Договорах зафиксированы специальные положения, и первоначально многие предполагали, что это единственный путь принудительного применения права Сообщества[4].

Аналогичны положения Ст. 88 ЕОУС, 169—171 ЕС и 141—143 Евратома. Как часто бывает, положения ЕС и Евратома идентичны, но в случае с ЕОУС существуют важные отличия. Однако в соответствии со всеми тремя Договорами процедура может подразделяется на две отдельные стадии: административную, в ходе которой основную роль играет Комиссия, и судебную, в ходе которой Суд ЕС выносит решение.

Одно из самых важных различий между Договором о ЕОУС и Договорами о ЕС и Евратоме — то, что в соответствии с первым административная стадия заканчивается решением Комиссии, констатирующим факт нарушения госу-

---

[1] *Minister for Fisheries* v. *Schoenenberg*, Case 88/77, [1978] ECR 473. Параллельно было также возбуждено дело по Ст. 169 ЕС: см. *Commission* v. *Ireland*, Case 61/77, [1978] ECR 417.

[2] *Meijer v. Department of Trade*, Case 118/78, [1979] ECR 1387. Параллельно также было возбуждено дело по Ст. 169: Commission v. United Kingdom, Case 231/78, [1979] ECR 1447. Как оказалось, в связи с этим и предшествующими делами в судопроизводстве в соответствии со Ст. 169 не было необходимости.

[3] Стр. 311.

[4] Например, см. доводы, которые приводились правительствами Нидерландов и Бельгии по делу *Van Gend en Loos*, Case 26/62, [1963] ECR 1.

дарства-члена; это решение является обязательным, и если государство-член хочет его оспорить, оно должно возбудить дело в Суде ЕС.

В соответствии с Договорами о ЕС и Евратоме Комиссия только составляет заключение: оно не является обязательным и если государство-член его не выполняет, Комиссия должна обратиться в Суд ЕС.

Вторая отличительная черта — то, что по Договору о ЕОУС процедура может быть начата только Комиссией, в то время как Договоры о ЕС и Евратоме предусматривают, что это также может сделать и другое государство — член ЕС. Однако на практике это происходит редко: считается, что прямое противостояние между двумя государствами-членами может отрицательно повлиять на их двусторонние отношения, и так как Комиссия в большинстве случаев готова предпринять соответствующие действия, государства-члены предпочитают предоставлять ей такую возможность.

Необходимо также отметить, что в дополнение к общим процедурам принудительного примерения права, предусмотренным положениями Договора, которые рассмотрены выше, существуют некоторые специальные процедуры, применимые только в случае нарушения определенных норм права Сообщества. Основные примеры таких процедур указаны в Ст. 93[5], 100A (4), 180 и 225 ЕС и Ст. 38 и 82 Евратома. Эти положения предусматривают варианты обычной процедуры, заменяющие последнюю в предусмотренных ситуациях.

В настоящей главе рассматриваются обычные процедуры принудительного исполнения в отношении государств-членов — т. е. процедуры, возбуждаемые по инициативе Комиссии в соответствии с ранее указанными общими положениями, касающимися принудительного исполнения: права государств-членов ЕС и частных лиц в отношении предъявления иска будут рассмотрены отдельно; специальные процедуры принудительного исполнения будут рассматриваться вместе с соответствующими вопросами.

ЧТО СОСТАВЛЯЕТ НАРУШЕНИЕ ПРАВА ЕС?

Круг норм

Что такое нарушение с точки зрения принудительного исполнения? Какие положения права Сообщества могут быть затронуты при процедурах принудительного исполнения? В соответствии со всеми тремя Договорами процедура может быть начата, только если государство-член не "выполнило возложенных на него настоящим Договором обязательств": таким образом, только

[5] Об этой процедуре см. Wyatt and Dashwood, *European Community Law* (3rd ed., 1993), 534—543.

нарушение такого обязательства будет основной для принудительного исполнения[6].

Что охватывается этим понятием? Несомненно — нарушение положения одного из учредительных Договоров (Договоров о ЕОУС, ЕС и Евратоме и любого из дополняющих или изменяющих Договоров), но нарушения положений Договора о Европейском союзе (Маастрихтского договора) не будут считаться нарушениями, если это положение не изменяет Договоры о ЕОУС, ЕС и Евратоме[7]. Это прямо предусмотрено Ст. L Маастрихтского договора.

В указанную группу также входят нарушения обязательств, закрепленных в нормативных актах Сообщества, принятых в соответствии с одним из учредительных Договоров: нарушение правовых норм будет считаться нарушением положений Договоров, в соответствии с которыми они были приняты. То же относится и к нарушению положений соглашения между Сообществом и третьей страной: это будет считаться нарушением учредительного Договора в соответствии с которым Сообществу были переданы полномочия (прямо или косвенно) по заключению этого Договора[8]. Применительно к Договору о ЕС это представляется особенно ясным с учетом Ст. 228(2), которая предусматривает, что международные соглашения, заключенные на определенных в Ст. 228(1) условиях, обязательны для государств-членов[9]. Хотя оправдать это труднее, вероятно, Суд ЕС также расценит обязательство относящимся к этой группе, если оно возникает из акта института, созданного в соответствии с таким международным соглашением[10].

Трудно себе представить, на каком основании отнести к этой группе международные соглашения между государствами — членами ЕС (без Сообщества) и третьими странами, даже если, как в случае с ГАТТ, они обязательны для Сообщества[11]. В этом случае Ст. 228 ЕС не может быть применена, так как под ее действие подпадают только "соглашения между Сообществом и одним или более государствами". Однако в свете продемонстрированного Судом ЕС при рассмотрении дела SPI[12] явного непринятия во внимание содер-

---

[6] Необходимо отметить, что, по-видимому, границы французской версии Договора шире, чем английской. Она предусматривает: 'Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité...' Можно утверждать, что под "обязательства, возложенные настоящим Договором" подпадают все обязательства, возникающие в связи с членством в Сообществе.

[7] Или третий подпарагр. Ст. K.3(2)(c) или Ст. L - S Маастрихтского договора.

[8] First EEA case, Opinion 1/91, 14 December 1991 (para. 38).

[9] Действительно Ст. 228(1) начинается словами "В тех случаях, когда положения настоящего Договора предусматривают заключение соглашений между Сообществом и одним или несколькими государствами..." однако это может рассматриваться как указывающее на подразумеваемое положение о заключении международного соглашения; почти нет сомнений, что Суд ЕС примет эту точку зрения.

[10] Суд ЕС уже постановил, что такие акты являются частью правовой системы Сообщества и подпадают под действие Ст. 177 ЕС: *Greece* v. *Commission*, Case 30/88, [1989] ECR 3711 (para. 13 of the judgement); the first *EEA* case (ранее) (para. 37); *Sevince*, Case C-192/89, [1990] ECR I-3461.

[11] См. стр. 191—192.

[12] Cases 267-269/81, [1983] ECR 801: см. стр. 282—283.

жания Договора, можно не исключать возможность, что он признает эти соглашения подпадающими под Ст. 169.

Какова ситуация при заключении соглашения, одна сторона в котором представлена совместно Сообществом и государствами-членами, а другая сторона (или другие стороны) — одна или большее число третьих стран? Необходимо помнить, что такого рода "смешанные соглашения" заключаются тогда, когда считается, что регулируемые ими вопросы частично находятся в компетенции Сообщества и частично — в компетенции государств-членов[13]. Если это так, то нарушение государством-членом обязательства может быть предметом принудительного исполнения, только если это обязательство относится к компетенции Сообщества.

Соглашения между самими государствами — членами ЕС (не являющиеся учредительными Договорами) ставят аналогичные проблемы. Решение представителей правительств государств — членов ЕС, встречающихся в Совете, не создает обязательства по Договорам о ЕОУС, ЕС или Евратоме, если по сути оно только международное соглашение в упрощенной форме[14]. То же относится и к вспомогательным конвенциям, вероятно, за исключением конвенций, заключенных в соответствии со Ст. 220 ЕС. Она предусматривает, что государства-члены "вступят между собой в переговоры с целью обеспечить своим гражданам" определенные преимущества, такие как упрощение формальностей, установленных для взаимного признания и исполнения судебных и арбитражных решений[15]. Конвенция о юрисдикции и исполнении судебных решений по гражданским и торговым делам (the Convention on Jurisdiction and the Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters)[16] заключена в результате действия этого положения. В качестве довода можно указать, что нарушение Конвенции о судебных решениях (или какой-либо другой конвенции, заключенной в связи с действием Ст. 220) будет считаться нарушением самой Ст. 220. Если это так, то применение процедуры принудительного исполнения в соответствии со Ст. 169 будет правомерным.

Оправдан ли этот довод? Его основное слабое место — то, что действительность международной конвенции обосновывается непосредственно международным правом и конвенция — независимый источник обязательств: если считать обязательства, возникающие в связи с конвенцией, заключенной в рамках действия Ст. 220, вытекающим из Ст. 220, конструкция получится искусственной. С другой стороны, в качестве довода можно указать, что эти конвенции — часть правовой системы Сообщества, и единство и согласованность этой системы могут быть подорваны, если реализация этих конвенций не может быть осуществлена так же, как и применение других положений права Сообщества. Учитывая политические цели Суда ЕС, можно предположить, что он расценит этот последний аргумент как более привлекательный.

---

[13] См. стр. 174—175 и 193—194.

[14] См. стр. 110.

[15] В соответствии со Ст. 3(2) Акта о присоединении Соединенное Королевство присоединилось к конвенциям, предусмотренным Ст. 220 ЕС, которые уже были подписаны государствами-членами.

[16] См. первоначальный и измененный тексты в OJ 1978, L304 и OJ 1990, C189.

Каким бы ни было решение этой проблемы, почти не возникает сомнений, что вспомогательные конвенции, не подпадающие под действие Ст. 220, не могут быть принудительно исполнены в соответствии со Статьей 169. В таком контексте неудивительно, что Конвенция Сообщества о патентах (the Community Patent Convention) закрепляет собственную процедуру принудительного исполнения. Она отличается от процедуры, предусмотренной в Ст. 169 ЕС тем, что Комиссия не играет никакой роли: Ст. 101 Конвенции предусматривает, что любой возникший между сторонами спор, касающийся ее толкования или применения, который не решен путем переговоров, должен быть в первую очередь передан на рассмотрение созданному в соответствии с Конвенцией органу. Этот орган — Комитет административного совета (the Select Committee of the Administrative Council). Если Комитет в течение шести месяцев не обеспечивает урегулирования спора между заинтересованными сторонами, любая из сторон может передать спорный вопрос в Суд ЕС[17].

Трудности также возникают в связи с обязательствами, возникающими на основе общих принципов права: если они не могут быть квалифицированы как согласующиеся с учредительными Договорами, в их отношении не действует процедура принудительного исполнения[18]. Вероятность возникновения этой проблемы весьма мала. Однако распространена ситуация, когда государство-член непосредственно связано положением права Сообщества и Суд ЕС с целью толкования этого положения ссылается на общий принцип права: в таком случае общий принцип будет косвенно применяться к государству-члену и его нарушение будет нарушением прямо закрепленного положения. Конечно, в этом случае трудности снимаются.

Нарушения, допущенные законодательными или судебными органами государства — члена ЕС

Какой будет ситуация, если нарушение права Сообщества произойдет в результате действия (или бездействия) национальных законодательных органов или судов. Например, национальный парламент может не одобрить предложенный правительством с целью выполнения обязательства перед Сообществом закон, либо настаивать на принятии закона, противоречащего праву Сообщества. Нарушения судами могут принимать различные формы: суды могут отказать в признании за положением права Сообщества прямого действия; они могут отказаться в обратиться в Суд ЕС в преюдициальном порядке, да-

---

[17] См. текст Конвенции (еще не вступила в силу) в OJ 1976, L17.

[18] Необходимо, однако, отметить, что как Mertens de Wilmars и Verougstraete, 'Proceedings against Member States for Failure to Fulfil their Obligations' (1970) 7 CMLRev. 385, at 388 (para. 5), так и Barav, 'Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law' (1975) 12 CMLRev. 368, at 377 считают, что общие принципы права подпадают под действие Ст. 169, хотя и не приводят удовлетворительных доводов в поддержку своего мнения. Профессор Шемерс (Schermers) придерживается точки зрения (para. 514), что нарушение общего принципа подпадает, только если государство-член действовало в рамках выполнения функций Сообщества: в этой ситуации общий принцип может рассматриваться как закрепленный в писаном положении, в соответствии с которым действует государство-член.

же если обязаны это сделать в соответствии со Ст. 177(3); они также могут не признать в случае коллизии приоритет права Сообщества. Несет ли национальное правительство ответственность за эти нарушения?

Кратко можно ответить следующим образом: хотя перед Судом ЕС при реализации процедуры принудительного исполнения предстает национальное правительство, реальный ответчик не оно, а государство[19]. Так как законодательные и судебные структуры в такой же степени, как и правительство, являются органами государства, в принципе нет оснований не считать ответственным за нарушение права Сообщества этими структурами, как и в случае нарушения правительством, государство. На практике имели место случаи, когда национальное правительство принимало все зависящие от него меры для введения с целью выполнения обязательств в рамках Сообщества законодательных актов, однако эти акты отклонялись законодательными органами. В таких ситуациях национальное правительство выдвигало перед Судом ЕС довод, что оно должно освобождаться от ответственности за нарушение права Сообщества, так как выполнило все предусмотренные законом действия для принятия актов. Суд, однако, отклонил этот довод по изложенным выше причинам[20].

Аналогичные доводы могут быть использованы применительно к судебным органам, однако до настоящего момента за нарушение права Сообщества против национальных судов процедура принудительного исполнения пока не использовалась, хотя, как показано в гл. 8, нарушения судами имели место[21]. Практически Комиссия продемонстрировала нежелание использовать процедуру принудительного исполнения в таких случаях[22]. Это, возможно, частично результат впечатления, что при применении такой процедуры подрывается

---

[19] См. *per* Advocate General Warner по делу *Cremonini*, Case 815/79, [1980] ECR 3583, at 3621-3622, и по делу *R.* v. *Bouchereau*, Case 30/77, [1977] ECR 1999, at 2020. Представляется, что существует одно исключение, *Commission* v. *Government of the Italian Republic*, Case 16/69 [1969] ECR 377, но это расценивается как ошибка: см. Schermers, para. 539. Сам Суд вынес решение против "Итальянской Республики", а не против Итальянского правительства.

[20] См. *Commission* v. *Belgium*, Case 77/69, [1970] ECR 237 и *Commisssion* v. *Italy*, Case 8/70, [1970] ECR 961. По первому делу Суд постановил, что государство отвечает даже за действия "конституционно независимого института" (para. 15 of the judgement): эта фраза охватывает как суды, так и законодательные структуры.

[21] Особенно французским Государственным советом (Conseil d'Etat): см. стр.

[22] Как представляется, процедура была начата против Германии после решения *Bundesverfassungsgericht* по делу *Internationale Handelsgesellschaft*, однако она не была доведена до конца: см. Schermers, para. 541, note 673, citing Europe, 27 December 1974, No. 1657, p.9. Когда французский Государственный совет (*Conseil d'Etat*) отказался обратиться в Суд ЕС в преюдициальном порядке в связи с делом *Semoules* (1 March 1968, [1970] CMLR 395), представляется, что Комиссия рассматривала вопрос, должны ли быть приняты в отношении Франции меры в соответствии со Ст. 169: см. the Commission's replies to Parliamentary Questions 28/68 (OJ 1968, C71/1) и 349/69 (OJ 1970, C20/4). Генеральный адвокат Уорнер (Warner) в связи с делом *Meyer-Burckhardt* v. *Commission*, Case 9/75, [1975] ECR 1171, at 1187, подчеркнул, что процедура в соответствии со Ст. 169 может быт применена, когда национальный суд, подпадающий под действие Ст. 177(3), не обращается в Суд ЕС, когда он в соответствии с этим положением должен это сделать; однако он ясно дал понять, что Комиссия обладает дискреционными полномочиями в отношении того, применять или нет процедуру, и подчеркнул, что "процедура не должна применяться необдуманно". См. мнение ученых по этому вопросу в Barav, 'Failure of Member States to Fulfil their Obligations Under Community Law' (1975) 12 CMLRev. 369, at 379—380.

принцип независимости суда, а частично того, что эффективное применение права Сообщества в большой степени зависит от сотрудничества со стороны национальных судов. Обычно сотрудничество имеет место, однако если в результате того, что Суд ЕС, как предполагается, навязывает свое решение национальному суду вопреки его позиции, отношения между судами могут испортиться, и национальные судьи могут изменить свое отношение. Это может иметь серьезные последствия.

Суд ЕС также постановил, что конституционные трудности не могут служить оправданием для невыполнения следующих из Договора обязательств[23]. Если в качестве ответчика выступает федерация, выдвигаемый в качестве защиты довод, что нарушение является результатом действий входящего в его состав федеративного образования, такого как Земля в Германии[24], не будет считаться основанием для защиты. То же правило применимо и в случае, если нарушение совершено законодательными, исполнительными или судебными органами территорий, зависимых от государств-членов, при условии, что на них распространяется действие Договора. Таким образом Соединенное Королевство будет нести ответственность за нарушения, допущенные Гибралтаром, островами Чаннэл или островом Мэн.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ СТАДИЯ

Административная стадия процедуры предусмотрена первым параграфом Ст. 169 ЕС, 141 Евратома и 88 ЕОУС. Положения Договоров о ЕС и Евратоме имеют следующее содержание:

> Если, по мнению Комиссии, одно из государств-членов уклоняется от выполнения каких-либо обязательств, возложенных на него настоящим Договором, оно дает мотивированное заключение по этому поводу, предоставив заинтересованному государству-члену возможность предварительно направить свои соображения по данному вопросу.

Ст. 88 ЕОУС аналогична, за исключением того, что она предусматривает, что по факту невыполнения Комиссия должна вынести мотивированное решение.

Использование в этих положениях слова "shall" предполагает, что в отношении Комиссии существует обязательство подготовить заключение или принять решение. (Это контрастирует со вторым параграфом положений договоров ЕС и Евратома, где предусмотрено, что если государство-член оставит заключение Комиссии без внимания, Комиссия "может" обратиться в Суд ЕС.) Однако это обязательство возникает только при выполнении двух условий: Комиссия должна считать, что нарушение имеет место, и государст-

---

[23] См. *Commission v. Italy*, Case 100/77, [1978] ECR 879 (para. 21 of the judgement).

[24] См. *Casagrande v. Munich*, Case 9/74, [1974] ECR 773: это было обращение в соответствии со Ст. 177, но Суд ЕС дал ясно понять, что право Сообщества обязательно на всех уровнях в государстве-члене. Ситуация такая же и в случае нарушения местными властями.

ву-члену должна быть предоставлена возможность направить свои соображения.

Структура положения Договора предполагает в нормальной ситуации следующую очередность действий: сначала Комиссия делает вывод, что нарушение имело место, затем она предоставляет возможность направить соображения и после этого она формулирует заключение. Однако обычный административный орган не принимает окончательное решение по вопросу такой важности, пока не рассмотрены соображения государств-членов: это неотъемлемая часть концепции *audi alteram partem*, предусматривающей, что вынесению решения должны предшествовать слушания. Таким образом правильной должна быть следующая очередность: вначале — направление соображений; затем — вывод, что имело место нарушение и после этого — подготовка заключения. Однако Комиссия не предлагает государству-члену сначала направить соображения, если есть основания предполагать, что имеет место нарушение. Таким образом, официальному предложению направить соображения должно предшествовать решение о том, что нарушение предположительно имело место.

Реально вся административная стадия может быть подразделена на две различные фазы: неформальная и формальная. На неформальной стадии Комиссия расследует возможное нарушение и анализирует, достаточно ли доказательства веские для начала формальной процедуры[25]. Неформальное расследование проводится с соблюдением конфиденциальности: Комиссия старается избегать контактов с прессой и причинения государству-члену возможных неудобств. На этой стадии с целью уточнения фактов и решения вопроса также проводятся неформальные консультации с государством-членом. Комиссия принимает решение о начале формальной фазы только после того, как сочтет, что в достаточной степени изучены фактическая и юридическая стороны вопроса. После этого Комиссия принимает решение, что либо в продолжении процедуры нет необходимости, в этом случае вопрос считается закрытым, либо существуют доказательства нарушения, достаточные, чтобы начать формальную фазу.

Формальная фаза начинается с официального запроса государству-члену о направлении им своих соображений. Этот запрос содержит информацию о том, что, как предполагается, государство-член сделало неправильно, и какая норма права Сообщества нарушена[26]; он также содержит информацию о сро-

---

[25] Государства-члены обязаны (в соответствии со Ст. 5 ЕС) сотрудничать с Комиссией при проведении ей расследования. Само невыполнение этого обязательства может послужить причиной процедуры в соответствии с Ст. 169: *Commission* v. *Greece*, Case 240/86, [1988] ECR 1835. Таким образом, любая запрошенная информация должна быть предоставлена в течение нормально необходимого времени.

[26] Государству-члену в отчетливой форме должна быть предоставлена информация либо на стадии передачи формального запроса, либо ранее, какие обвинения против него выдвигаются; в противном случае процедура может быть признана незаконной: см. *Commission* v. *Denmark*, Case 211/81, [1982] ECR 4547 (paras. 5—12 of the judgement); см. также *Commission* v. *Italy*, Case 309/84, [1986] ECR 599; *Commission* v. *Denmark*, Case C-52/90, 31 March 1992.

ке, в течение которого соображения должны быть представлены[27]. После того как соображения представлены, могут проводиться последующие консультации: Комиссия во всех случаях заинтересована, если это возможно, в достижении компромисса. Комиссия выносит мотивированное заключение (или решение), указывающее нарушение, только тогда, когда становится ясно, что государство-член не готово добровольно принять точку зрения Комиссии.

Дискреционные полномочия Комиссии

Должна ли Комиссия формулировать заключение или выносить решение по каждому известному ей нарушению Договора? Или она может самостоятельно выбрать, принимать ли решения по этому вопросу? Как показано выше, Договор предполагает, что если Комиссия пришла к выводу о наличии факта нарушения, права выбора не существует. Однако, как также показано, обычно Комиссия делает такой вывод только после довольно сложной процедуры расследования и консультаций. До того как это произошло, Комиссия не делает определенных выводов, и до того, как такой вывод сделан, не возникает обязательства принять заключение или решение.

Таким образом, важно, существует ли для Комиссии обязательство начать расследование, если представляется на основании информации, либо полученной в ходе нормального функционирования Комиссии, либо предоставленной другими лицами (в том числе частными), что существуют разумно достаточные основания предположить, что имеет место нарушение. В Ст. 169 ЕС, 141 Евратома и 88 ЕОУС какого-либо конкретного указания на наличие такого обязательства нет. Однако не лишена смысла точка зрения, что в подразумеваемой форме отражено обязательство рассмотреть с позиций здравого смысла, следует ли начинать расследование. Эта точка зрения подкрепляется Ст. 155 ЕС и 124 Евратома, которые предусматривают, что Комиссия "гарантирует применение положений настоящего Договора и мер, предпринимаемых институтами для этого". (Аналогичное положение Договора о ЕОУС, Ст. 8, слабее: оно предусматривает, что в обязанности Комиссии входит обеспечение достижения целей, закрепленных настоящим Договором.)

Однако перед рассмотрением факта наличия и ограничений любого обязательства, существующего в отношении реализации процедуры принудительного исполнения, желательно оставить на время правовой аспект и обратиться к практике.

В первую очередь необходимо отметить, что право Сообщества нарушается очень часто. Имплементация многих директив государствами-членами проводится только после истечения срока[28]. Даже после того как имплемен-

---

[27] Этот срок должен иметь разумно необходимую продолжительность; в противном случае последующее производство будет прекращено как недопустимое: *Commission* v. *Belgium*, Case 293/85, [1988] ECR 305. Какой является разумно необходимая продолжительность, зависит от фактов.

[28] См. разные доклады по имплементации права Сообщества, представляемые Комиссией Европейскому парламенту.

тация имела место, ее качество не во всех случаях удовлетворительно. Таким образом границы использования процедуры принудительного исполнения очень широки: поскольку число сотрудников Комиссии ограничено, она не в состоянии расследовать каждый случай предполагаемого нарушения.

Во-вторых, проявляется тенденция негативного восприятия национальными правительствами применения против них процедуры принудительного исполнения. Как однажды заметил генеральный адвокат Роимер (Roemer)[29], применение этой процедуры ставит под вопрос престиж государства-члена. Никто не хочет быть обвиненным в нарушении права. Так как механизм Сообщества может функционировать только при наличии в отношениях между государствами-членами и институтами Сообщества взаимного доверия и доброй воли, чрезмерное обращение к процедуре принудительного исполнения может иметь скорее отрицательный эффект, нежели положительный.

С учетом этих рассуждений неразумно предположить, что у Комиссии существует обязательство всякий раз, когда предположительно имело место нарушение, прибегать к процедуре принудительного исполнения. С другой стороны, неправильно предположить, что обязательства вообще не существует. Как представляется, реально Комиссия обладает дискреционными полномочиями, которые становятся обязанностью. Обязанность заключается в том, что Комиссия должна предпринять действия, в наибольшей степени отвечающие целям права Сообщества; дискреционные полномочия касаются определения, какие действия наиболее соответствуют ситуации[30]. Однако эти дискреционные полномочия должны использоваться с правильными критериями.

При рассмотрении дела *Commission v. France*[31], (в рамках Договора о Евратоме) генеральный адвокат Роимер обозначил некоторые из ситуаций, при которых действия Комиссии, если она не применила процедуру принудительного исполнения, могут быть оправданы: когда существует вероятность достижения добровольного урегулирования, если применение процедуры будет отложено при минимальных негативных последствиях нарушения; когда имеет место значительный политический кризис, способный обостриться при применении процедуры по второстепенным вопросам; когда существует вероятность, что рассматриваемое положение права Сообщества может в ближайшем будущем быть пересмотрено. Это только примеры: основной принцип — то, что комиссия должна искать разумный баланс между причиненным нарушением ущербом и отрицательными последствиями и неудобствами, способными возникнуть вследствие применения процедуры.

Согласно одному из исследований обстоятельства, при которых Комиссия может не применять процедуру принудительного исполнения, можно подраз-

---

[29] *Commission* v. *France*, Case 7/71, [1971] ECR 1003, at 1026.
[30] *Commission* v. *France* (выше) at para. 5 of the judgement.
[31] [1971] ECR at 1025.

делить на три группы[32]. К первой относятся отдельные акты национальных должностных лиц, имеющие ограниченное значение: в этом случае обычно Комиссия не применяет процедуру, если нет доказательств того, что нарушения приобрели характер общей административной практики, и если удовлетворения можно добиться через национальные суды (хотя наличие средства судебной защиты, предусмотренного законом, не исключает применения процедуры)[33]. Вторая — до настоящего времени Комиссия ни разу не использовала процедуру при нарушении права Сообщества национальными судами. Это указано выше[34]. И наконец, процедура не применяется, если она может вызвать отрицательные политические последствия.

Решение не настаивать на применении процедуры при этих обстоятельствах, как правило, не лишено смысла. Однако возможны и иные ситуации, при которых Комиссия воздерживается от применения: например, бездействие Комиссии в отношении применения Ст. 119 ЕС, как было установлено в результате рассмотрения дела second *Defrenne*[35], не может быть отнесено к обной из перечисленных выше групп, если только не предположить, что реализация принципа равной оплаты женского и мужского труда является очень острым политическим вопросом.

Признание факта нарушения

Рассмотрев соображения государства-члена, представленные в отведенный для этого в запросе срок, Комиссия должна принять окончательное решение, имело ли место нарушение. Если Комиссия считает, что имело, она в письменной форме составляет мотивированное заключение или выносит решение. Основная его цель — точно определить, что в нарушение права сделало государство-член. Если вопрос впоследствии поступает в Суд ЕС, заключение или решение служит определяющим предмет, подлежащий рассмотрению Судом: Комиссия не имеет права инкриминировать не включенные в заключение или решение факты нарушений[36].

Комиссия также должна привести доводы, на основании которых она пришла к выводу, что государство-член нарушило Договор. Как было показано в гл. 4[37], в отношении всех регламентов, решений и директив ЕС и Евратома и всех решений рекомендаций и заключений ЕОУС существует общее обязательство, что они должны быть мотивированы. Таким образом, включение в Ст. 88 ЕОУС обязательства, что решения должны быть мотивированы, строго говоря не было необходимым; с другой стороны, в Договорах о ЕС и Евратоме общего обязательства, предусматривающего необходимость мотиви-

---

[32] Evans, "The Enforcement Procedure of Art. 169 EEC: Commission Discretion' (1979) 4 ELRev. 442, at 449—455.

[33] *Commission* v. *Italy*, Case 31/69, [1970] ECR 25 (at para. 9 of the judgement).

[34] Стр. 319—320.

[35] См. стр. 92—94.

[36] *Commission* v. *Belgium*, Case 298/86, [1988] ECR 4343 (paras. 9—11 of the judgement).

[37] См. стр. 133—140.

ровки заключений, нет: закрепляющее это обязательство положение Ст. 169 ЕС и 141 Евратома показывает, что заключение о нарушении Договора — это документ особого рода.

То, что сказано в гл. 4 об общем обязательстве по мотивировке, также применимо и в этом случае, однако основанная цель этого обязательства в рамках процедуры принудительного исполнения — оказание помощи государству-члену, выступающему в качестве ответчика, принять решение о целесообразности оспаривать вопрос в Суде ЕС. Таким образом, мотивировка должна быть достаточно подробной для обоснования такого решения. Более того, так как заключение или решение имеют квазисудебную природу, можно предположить, что их мотивировка должна быть более полной, чем при применении законодательного или административного акта[38].

Комиссия также обязана определить срок, в течение которого государство-член должно прекратить нарушение[39]. Значение этого в соответствии с Договором о ЕОУС несколько отличается в сравнении с двумя более поздними Договорами. В соответствии со Ст. 88 ЕОУС санкции могут быть применены, если государство-член не прекратило нарушение в течение определенного Комиссией срока[40]. В соответствии с Договорами о ЕС и Евратоме заключение не считается обязательным, и если государство-член не прекращает предполагаемое нарушение, Комиссия должна обратиться в Суд, однако она может это сделать только после истечения определенного срока[41]. Таким образом, определенный срок представляет собой период милости, в течение которого против государства-члена не могут быть применены санкции или начаты процессуальные действия[42].

Мотивированное заключение также содержит информацию о том, какие действия может предпринять государство-член с целью ликвидации нарушения. Однако так как заключение или решение носит декларативный характер — они только фиксируют факт нарушения, — Комиссия не может налагать

---

[38] Суд ЕС констатировал, что границы обязательства по отношению мотивировки зависит от содержания акта: они более широки в случае индивидуального акта, чем в случае нормативного: см. стр. 142—144. Судебный акт также должен быть более широким.

[39] Он должен быть разумным. Если он слишком короткий, последующее обращение в Суд будет отклонено: *Commission* v. *Belgium*, Case 293/85, [1988] ECR 305. Критерий разумности зависит от всех обстоятельств.

[40] Однако если государство-член обращается в Суд, санкции не могут быть применены до вынесения им решения. На практике государство-член всегда обращается в Суд.

[41] Ст. 169(2) ЕС и 141(2) Евратома. В случае обращения в суд бремя доказывания, что нарушение в течение определенного срока не было прекращено, лежит на Комиссии: *Commission* v. *Belgium*, Case 298/86, [1988] ECR 4343 (para. 15 of the judgement).

[42] Однако мотивированное заключение не затрагивает права третьих сторон. Вывод о том, что нарушения не было, не исключает судопроизводства в национальных судах с участием частных лиц и решения Суда ЕС не в пользу государства-члена в рамках преюдициальной процедуры в соответствии со Ст. 177 ЕС: см. *Essevi*, Cases 142-3/80, [1981] ECR 1413, at paras. 13—18 of the judgement.

на государство-член какое-либо новое обязательство[43]. Таким образом, государство-член может само принять решение о необходимых мерах, лишь бы они реально вели к прекращению нарушения.

Временные ограничения действий Комиссии

В отношении возбуждения процедуры или принятия мотивированного заключения или решения, временных ограничений не существует: Комиссия обладает дискреционными полномочиями относительно принятия решения, когда должны предприниматься действия. Это иллюстрируется на примере дела *Commission v. France*[44], возбужденного по Ст. 141 Евратома. Дело касалось Раздела II Главы VI Договора о Евратоме, закрепляющей различные положения, цель которых — создать возможность обеспечения в рамках Сообщества всех потребителей ядерным топливом. Для контроля за поставками ядерного топлива создано специальное Агентство по обеспечению (Supply Agency). Однако Правительство Франции в связи с тем, что эти положения не были утверждены Советом в соответствии со Ст. 76(2) Евратома, сделало вывод, что они утратили силу. Таким образом в 1965 г. оно проинформировало французские предприятия, что положения Главы VI более неприменимы. Само правительство Франции также прекратило их выполнять. В частности, оно не поставило Агентство в известность о заключенных им контрактах на поставку и обеспечение ядерным топливом. Однако по мнению Комиссии Глава VI сохраняла силу и в 1970 г. она начала процедуру в соответствии со Ст. 141: Франции было предложено представить соображения; было принято мотивированное заключение, в соответствии с которым Франция признавалась виновной в нарушении Договора и после того, как Франция не выполнила соответствующих требований, Комиссия обратилась в Суд ЕС.

Одним из использованных правительством Франции доводов было то, что процедура была начата слишком поздно. Правительство подчеркнуло, что сообщило о своей точке зрения в 1965 г. и Комиссия не должна была столько ждать, чтобы начать процедуру. Суд отклонил этот аргумент. Он постановил, что[45]:

> Иск в отношении того, что государство-член не выполнило обязательство, предусмотренное Ст. 141 Договора, не должен подаваться в течение заранее определенного срока, так как по цели и содержанию эта процедура связана с предоставленными Комиссии полномочиями самой определять наиболее приемлемые средства и сроки для прекращения любых нарушений Договора.

Таким образом, иск был признан допустимым[46]; Суд постановил, что Глава VI не утратила силу и вынес решение против Франции.

---

[43] См. *Netherlands* v. *High Authority*, Case 25/59, [1960] ECR 355, at 373—375. Это дело касалось Договора о ЕОУС; в случае Договоров о ЕС и Евратоме ситуация представляется даже более понятной, так как мотивированное заключение не является юридически обязательным.

[44] Case 7/71, [1971] ECR 1003.

[45] Para. 5 of the judgement.

[46] Решение Суда об отсутствии ограничения на срок, в течение которого Комиссия может начать процедуру, противоречит его решению о введении такого ограничения в отношении государства-члена, подающего иск против Комиссии: см. *Netherlands v. Commission*, Case 59/70, [1971] ECR 639, рассматривается на стр. 423—425.

Последствия дефектов процедуры

Из сказанного видно, что Комиссия должна выполнять ряд процессуальных требований: государству-члену должна быть дана справедливая возможность представить свои соображения (сюда относится как необходимость предоставления достаточной информации о деле, так и разумно необходимый срок для представления соображений); заключение или решение должно быть надлежащим образом мотивировано; и для государства-члена должен быть установлен разумно необходимый срок для прекращения нарушения. Что происходит, когда Комиссия нарушает одно из этих положений?

Последствия дефектов процедуры различны в зависимости от того, о каком Договоре идет речь. Ст. 33 ЕОУС предусматривает, что решение Комиссии может быть аннулировано Судом ЕС, если имели место нарушения существенных требований процедуры[47]. Таким образом, мотивированное решение может быть оспорено по чисто процессуальным основаниям независимо от аргументов за и против в отношении основного вопроса. Если решение аннулировано, Комиссия должна начать процедуру снова. Единственная оговорка — то, что дефект должен быть достаточно серьезным. Аннулирование оправдано, если решение не в достаточной степени мотивировано или нарушен принцип audi alteram partem: Суд уже выносил решение, что оба этих требования "существенны"[48].

Ситуация с Договорами о ЕС и Евратоме несколько иная. В этом случае Комиссия выносит заключение, а не решение. Заключение не может быть аннулировано[49] и не может быть оспорено на основании нарушения требований процедуры. Однако если Комиссия обращается в Суд, государство-член может сослаться как на основание для аннулирования на нарушение Комиссией требований процедуры. Если нарушение достаточно серьезно, оно должно служить основанием для иска. Есть основание рассматривать выполнение процессуальных требований, предусмотренных Ст. 169 ЕС и 141 Евратома, в качестве необходимого условия допустимости исков о принудительном исполнении[50].

---

[47] Подробно на стр. 445—447.

[48] См. стр. 446—447.

[49] *Lütticke v. Commission*, Case 48/65, [1966] ECR 19; см. также Commission v. France, Cases 6, 11/69, [1969] ECR 523 (paras. 35—37 of the judgement). Мнение, что могут существовать исключения см. Schermers, para. 522.

[50] В связи с делом *Commission* v. *Italy*, Case 7/61, [1961] ECR 317, Суд рассматривал утверждение, что заключение не было в достаточной степени мотивированным, чтобы был принят иск в отношении принудительного исполнения права; и в связи с делом *Commission* v. *Italy*, Case 31/69, [1970] ECR 25 Суд подчеркнул, что возможность представления замечаний является "существенным процессуальном требованием" (para. 13 of the judgement); см. также *Commission* v. *Germany*, Case 325/82, [1984] ECR 777 (para. 8 of the judgement); *Commission* v. *Belgium*, Case 293/85, [1988] ECR 305; *Commission* v. *Denmark*, Case C-52/90, 31 March 1992.

СУДЕБНАЯ СТАДИЯ

Представление мотивированного заключения или решения обозначает окончание административной стадии. Следующая стадия — судебная: на этой стадии вопрос передается в Суд ЕС для вынесения окончательного решения. В соответствии с Договорами о ЕС и Евратоме дело в Суде возбуждается Комиссией. Для возбуждения дела каких-либо ограничений по срокам не существует, однако Комиссия должна дождаться окончания срока, предоставленного ей государству-члену в мотивированном заключении[51]. С другой стороны, в соответствии с Договором о ЕОУС иск подается государством-членом: срок предъявления иска составляет два месяца с момента извещения государства-члена о принятии мотивированного решения. Непонятно, почему в одном случае срок подачи иска ограничен, а в другом — нет.

В соответствии со всеми тремя Договорами Суд компетентен рассматривать все связанные с делом вопросы. Судопроизводство не представляет собой пересмотр заключения или решения: Суд рассматривает *de novo,* имело ли место нарушение. Как будет показано в гл. 15, полномочия Суда в рамках надзорного производства ограничены: он может аннулировать рассматриваемую меру только по ограниченному кругу оснований; его полномочия в отношении пересмотра оценки ситуации Комиссией ограничены; и единственное средство, которое он может использовать, — это признание незаконности: он не может заменить решение Комиссии своим. Эти ограничения неприменимы, когда Суд реализует свою юрисдикцию в полном объеме. Однако пределы слушания ограничены нарушениями, отраженными в мотивированном заключении или решении: Комиссия не может использовать в Суде новые обвинения[52].

Важное значение имеет фактор времени. В соответствии с Договорами о ЕС и Евратоме процесс не может быть начат, если нарушение устранено в течение определенного в мотивированном заключении срока: однако, что произойдет, если нарушение прекращено после истечения определенного срока, но до вынесения судебного решения? Такая ситуация имела место при рассмотрении дела *Commission* v. *Italy*[53] (*Импорт свинины*) в решении, по которому Суд указал, что это не препятствует рассмотрению иска[54]. С другой стороны, дело также не может быть возбуждено в отношении нарушения, которое на момент предоставления государству-члену возможности направить

---

[51] Суд ЕС не может увеличить либо сократить предусмотренный Комиссией срок: *Commission* v. *Italy*, Case 28/81, [1981] ECR 2577.

[52] См. напр., *Commission* v. *Italy*, Case 166/82, [1984] ECR 459 (para. 16 of the judgement).

[53] Case 7/61, [1961] ECR 317, at 326.

[54] Существуют различные причины того, почему Комиссия может быть заинтересована в продолжении рассмотрения иска: напр., она может быть заинтересована в вынесении судебного решения с целью прояснения вопроса, на случай повторения нарушения на более поздней стадии. Однако на практике Комиссия обычно отзывает иск после прекращения нарушения.

свои соображения, еще не произошло, несмотря на наличие у Комиссии оснований полагать, что таковое государством-членом планируется[55].

Государства—члены ЕС часто приводят в обоснование, почему они не смогли выполнить вытекающие из права Сообщества обязательства, бесхитростные доводы[56]. Обычно их рассмотрение не занимает у Суда много времени. Аргумент, что Комиссия или Совет также нарушили Договор по тому же предмету спора или что действия государства-члена в нарушение Договора совершены в ответ на действия другого государства-члена, обстоятельством освобождающим от ответственности, не является[57]: "*tu quoque*" основанием для защиты в соответствии с правом Сообщества не является. Аргумент государства-члена, что другое государство-член допускает такие же нарушения, а Сообщество каких-либо мер против него не принимает, также не является средством защиты[58]. В целом Суд принимает во внимание политические аргументы, однако не учитывает используемые для защиты технические и правовые аргументы.

Если Суд найдет подтверждения обвинениям, он вынесет в отношении государства-члена обвиняющее решение. В соответствии с Договорами о ЕС и Евратоме оно имеет форму декларации, констатирующей, что государство-член не выполнило вытекающее из Договора обязательство. Суд, конечно, укажет, какое действие или бездействие было нарушением. Суд не обладает полномочиями конкретно приказывать государству-члену предпринимать какие-либо действия или их не предпринимать[59]; он также не может, если нарушение принимает форму противоречащего праву Сообщества законодательства, объявлять это законодательство недействительным[60]. Это, конечно,

---

[55] См. *Commission* v. *Italy*, Case 31/69, [1970] ECR 25 (paras. 11—14 of the judgement); см. также *Commission v. Italy*, Case 309/84, [1986] ECR 599.

[56] Более полно см. Schermers, paras. 523-538a.

[57] См. дело *Commission* v. *Luxembourg and Belgium*, Cases 90, 91/63, [1964] ECR 625, at 631, в решении, по которому Суд подчеркнул, что невыполнение Сообществом своих обязательств не является оправданием для присвоения государством-членом права, и дело *Steinike und Weinlig*, Case 78/76, [1977] ECR 595 в решении, по которому Суд констатировал, что нарушение государством-членом вытекающих из Договора обязательств не может быть оправдано тем, что другое государство-член также нарушило аналогичные обязательства (para. 24 of the judgement). Однако решение по делу Commission v. France, Case 26/69, [1970] ECR 565 предполагает, что государство-член может быть освобождено от ответственности, если его действия не являются ответными, и оно не по своей вине вынуждено нарушить Договор в связи с неправомерным актом со стороны Сообщества.

[58] См. *Germany* v. *Commission*, Cases 52, 55/65, [1966] ECR 159, at 170—172.

[59] Это не относится к ситуациям, когда издаются временные распоряжения (рассматриваются ниже). Суд, конечно, может пытаться помочь государству-члену, предложив пути, используя которые оно может положить нарушению конец.

[60] В решении по делу *Commission* v. *Italy* (second *Art Treasures* case), Case 48/71, [1972] ECR 527 (paras. 7—9 of the judgement) Суд подчеркнул, что национальные власти не должны применять национальное законодательство, которое не соответствует праву Сообщества: это, конечно, простое повторение теории прямого действия и приоритета права Сообщества, рассмотренной в гл. 7.

не означает, что государство-член не обязано выполнять судебное решение. Первый параграф Ст. 171 ЕС и 143 Евратома предусматривает:

> Если Суд ЕС выявит нарушение каким-либо государством-членом обязательств, вытекающих из настоящего Договора, то это государство-член обязано принять необходимые меры для выполнения решения Суда ЕС.

Это проясняет, что решение хотя и носит декларативный характер, обязательно к выполнению: государство-член обязано прекратить выявленное Судом нарушение, хотя само может определить метод, при помощи которого это будет сделано.

Ситуация в соответствии с Договором о ЕОУС несколько иная: Суд просто отклоняет иск государства-члена. Это действие подтверждает мотивированное решение Комиссии, которое, конечно, носит обязательный характер.

СРЕДСТВА СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ В СЛУЧАЕ НЕВЫПОЛНЕНИЯ КОМИССИЕЙ СВОИХ ОБЯЗАННОСТЕЙ

Как уже упоминалось, Комиссия обладает дискреционными полномочиями в отношении возбуждения процедуры принудительного исполнения, однако существует обязательство, касающееся правильного использования этих полномочий. Каковы средства судебной защиты, если Комиссия не выполняет это обязательство? Этот вопрос должен быть рассмотрен отдельно применительно к каждому Договору.

В соответствии с Договором о ЕОУС предусмотрено простое средство судебной защиты: в соответствии со Ст. 35 в Суде ЕС может быть возбужден иск с целью вынесения Судом решения, что Комиссия не выполнила вытекающего из Договора обязательства, не приняв решение в соответствии со Статьей 88, отмечающего нарушение государства-члена. Такой иск может быть возбужден другим государством-членом или частным лицом, или фирмой, обладающими соответствующей процессуальной правоспособностью. Детали иска по Ст. 35 ЕОУС рассматриваются в гл. 13; здесь достаточно сказать, что любой производитель угля или стали, интересы которого затронуты нарушением, будет иметь *locus standi* для возбуждения иска.

Наиболее вероятная причина, что Комиссия не примет соответствующих мер, — то, что по ее мнению государство-член не нарушило Договор: если истец сумеет доказать, что это мнение основано на ошибке в праве, Суд вынесет решение против Комиссии. Точно так же, если Комиссия придет к выводу, что в применении процедуры нет необходимости, и этот вывод сделан на основе неверных рассуждений или, другими словами, стал результатом ненадлежащего использования полномочий Комиссии, Суд предоставит средст-

во судебной защиты. В соответствии со Ст. 35 ЕОУС средство судебной защиты имеет форму аннулирования подразумеваемого решения об отказе: Суд не может непосредственно приказать Комиссии принять решение в соответствии со Ст. 88, однако Статья 34 ЕОУС предусматривает, что Комиссия должна "предпринять необходимые меры во исполнение этого решения".

Пример такой процедуры — дело *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* v. *High Authority*[61], которое возникло в результате того, что Нидерландская организация предприятий угольнодобывающей промышленности возбудила дело против Комиссии, так как последняя не приняла решения в соответствии со Ст. 88, констатирующего, что Германия нарушила Договор, использовав общественные фонды для выплат дополнительного вознаграждения немецким шахтерам. Угольнодобывающие предприятия Нидерландов посчитали, что это несправедливо повышает их конкурентоспособность и противоречит Ст. 4(c) ЕОУС, в соответствии с которой государственная помощь или субсидии запрещены. Суд ЕС постановил, что заинтересованности заявителя в данном вопросе достаточно для предоставления ему права возбудить дело. Комиссия приняла решение не предпринимать действий, так как сочла, что меры Германии не противоречили Договору; Суд, однако, указал, что это не так и вынес решение в пользу заявителя.

Эта процедура может быть использована не только против правительства другого государства-члена, но и против собственного правительства. Такая ситуация возникла в деле *Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises* v. *High Authority*[62], начатое в результате того, что группа производителей стали из Люксембурга обратилась с жалобой, что Высший руководящий орган не предпринял действий против правительства Люксембурга, когда последнее ввело сбор для всех промышленных пользователей, который затем направлялся на субсидирование национальных производителей. При рассмотрении дела Суд признал, что заявитель имеет достаточный для возбуждения дела интерес, однако последний проиграл дело по существу.

По Договорам о ЕС и Евратоме такое средство судебной защиты недоступно. Это обусловлено тем, что мотивированное заключение в отличие от мотивированного решения в соответствии с Договором о ЕОУС не является юридически обязательным и, следовательно, не считается актом, который может быть пересмотрен[63]. Если заключение сделано, оно не может быть оспорено на основании Ст. 173 ЕС или Ст. 146 Евратома[64]; факт невынесения заключения также не может быть оспорен на основании Ст. 175 ЕС или

---

[61] Case 17/57, [1959] ECR 1.

[62] Cases 7, 9/54, [1954—1956] ECR 175.

[63] Эта концепция рассматривается в гл. 11.

[64] *Lütticke* v. *Commission*, Case 48/65, [1966] ECR 19; см. также *Commission* v. *France*, Cases 6, 11/69, [1969] ECR 523 (paras. 35—37 of the judgement). Даже если это был акт, который может быть пересмотрен, частное лицо не имело бы *locus standi* в отношении его оспаривания, так как он не имеет к нему прямого и личного отношения: *Star Fruit* v. *Commission*, Case 247/87, [1989] ECR 291 (para. 13 of the judgement). См. также *Sonito* v. *Commission*, Case C-87/89, [1990] ECR I-1981 (paras. 5—7 of the judgement).

Ст. 148 Евратома[65]. С точки зрения государств-членов это несущественно, так как Ст. 170 ЕС и Ст. 142 Евратома предоставляют государствам-членам право самим обратиться в суд за помощью. С другой стороны положение частных лиц в соответствии с Договорами о ЕС и Евратоме менее выгодное, чем в соответствии с Договором о ЕОУС.

Доступны ли другие средства судебной защиты? Дело *Vloeberghs* v. *High Authority*[66] возникло в результате того, что поставщик угля из Бельгии потерпел убытки из-за запрета правительства Франции на ввоз во Францию партии угля, импортированной поставщиком из не входящей в ЕС страны. Поставщик утверждал, что Правительство Франции нарушило Договор и обратился в Комиссию с просьбой принять меры согласно Ст. 88. Комиссия отказала. Поставщик не мог использовать процедуру согласно Ст. 35, так как, будучи поставщиком угля, а не его производителем, он не имел *locus standi* согласно Ст. 33 и 35 ЕОУС. Поэтому он возбудил против Комиссии иск о возмещении вреда, потребовав компенсации в связи с понесенными им потерями из-за невозможности экспортировать уголь во Францию. В итоге поставщик дело проиграл, однако в ходе разбирательства мнение, что такие заявления не имеют исковой силы, не высказывалось. Если это так, это означает, что иск о возмещении вреда может быть использован частными лицами, особенно теми, у кого нет оснований для обращения за судебной помощью согласно Статьям 33 или 35[67].

Могут ли иски о возмещении вреда (или, как они называются согласно терминологии Сообщества, иски о "недоговорной ответственности") быть возбуждены на основании Договоров о ЕС и Евратоме. В принципе, как представляется, нет оснований проводить различие этой ситуации с существующей в рамках Договора о ЕОУС: различие между заключением и решением с точки зрения исков о возмещении вреда не относится к делу. В деле *Denkavit* v. *Commission*[68] частная фирма возбудила иск о возмещении вреда против Комиссии с целью возмещения ущерба, понесенного из-за того, что Правительство Италии остановило на границе Италии груз кормов. Итальянские власти мотивировали свои действия тем, что содержание в продукте нитрата калия превышало норму, допустимую согласно "срочному извещению", изданному за год до этого Министром здравоохранения Италии. Фирма утверждала, что "срочное извещение" нарушало Договор, в создавшейся

---

[65] Предполагается, что могущее быть пересмотренным бездействие в соответствии со Ст. 175 ЕС и 148 Евратома является бездействием в отношении принятия могущего быть пересмотренным акта: см. стр. 415—417. Нет сомнения, что частное лицо не может оспаривать бездействие в отношении вынесения заключения: в соответствии со Ст. 175 ЕС и 148 Евратома непривилегированный заявитель может возбудить дело только в случае, если действия института, выступающего в качестве ответчика, ограничиваются принятием лишь рекомендаций и заключений. См. также *Star Fruit* v. *Commission* (ранее).

[66] Cases 9, 12/60, [1960] ECR 197.

[67] Более подробное об этом деле см. стр. 501—502 и 515—516.

[68] Case 14/78, [1978] ECR 2497.

ситуации частично виновата Комиссия, так как она в целях обеспечения аннулирования Италией извещения действовала слишком медленно.

Генеральному адвокату господину Мэйрэсу (Mayras) эта жалоба пришлась не по душе[69]. Суд, однако, не отклонил жалобу, а рассмотрел ее по существу: он заключил, что медлительность Комиссии — она на самом деле приняла меры — может быть объяснена правовой и научной неопределенностью. Однако Суд указал, что "срочное извещение" представляет собой препятствие для торговли между государствами-членами и что "необходимо рассмотреть, не способствовала ли Комиссия, предприняв неоправданные действия, сохранению этого препятствия и таким образом оказалась ответственной"[70]. Это говорит о том, что в принципе такой иск может быть возбужден.

Интересно отметить, что при рассмотрении более раннего дела *Meyer-Burckhardt* v. *Commission*[71] генеральный адвокат Уорнер (Warner) высказался против такой возможности. Он высказал точку зрения, что неправильно, если Суд будет решать вопрос, нарушило ли государство-член Договор, если это государство-член не является стороной дела и не может использовать гарантии, предоставляемые согласно Ст. 169[72]. Это серьезный аргумент; так или иначе необходимо подчеркнуть, что он в равной степени применим к процедурам согласно Договору о ЕОУС как при иске о возмещении вреда, так и при иске о получении судебной зашиты в связи с непринятием мер согласно Ст. 33 и 35[73].

ИСКИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

Согласно Договорам о ЕС и Евратоме иски о принудительном исполнении могут быть возбуждены государствами-членами. Договор о ЕОУС такой возможности не предоставляет. Процедура предусмотрена Ст. 170 Договора о ЕС и 142 Договора о Евратоме. Соответствующие положения Договоров идентичные и имеют следующую форму:

> Каждое государство-член, по мнению которого другое государство-член уклоняется от выполнения обязательств, взятых на себя согласно настоящему Договору, может обратиться по этому поводу в Суд.
>
> Обращению в Суд одного государства-члена с иском к другому государству-члену, основанным на предполагаемом нарушении этим последним обязательств,

---

[69] См. [1978] ECR at 2515-2516.

[70] Para. 8 of the judgement. См. также дело *Lütticke* v. *Commission*, Case 4/69, [1971] ECR 325, касающееся специальной процедуры согласно Ст. 97(2) ЕС. Это дело рассматривается на стр.
См. далее *Société d'Initiatives et de Cooperation Agricoles* v. *Commission*, Case 114/83, [1984] ECR 2589; *GAARM* v. *Commission*, Case 289/83, [1984] ECR 4295.

[71] Case 1/75, [1975] ECR 1171.

[72] [1975] ECR at 1190.

[73] Также необходимо отметить, что будет рассматриваться, не нарушило ли государство-член Договор, а существуют ли достаточные основания для подтверждения необходимости начать судопроизводство.

вытекающих из настоящего Договора, должно предшествовать предварительное обращение в Комиссию по данному вопросу.

Комиссия представляет свое обоснованное заключение после того как заинтересованным государствам будет предоставлена возможность обосновать свою позицию в данном деле и защитить ее в отношении друг друга в состязательном порядке письменно и устно.

Если Комиссия не представила своего заключения в течение трех месяцев с даты обращения к ней по данному делу, то отсутствие такого заключения не является препятствием для обращения с иском в Суд.

Первые шаги согласно этой процедуре достаточно понятны. Заявитель обращается в Комиссию с просьбой представить обоснованное заключение в отношении предполагаемого нарушения. Комиссия должна представить заключение в течение трех месяцев; в противном случае заявитель может возбудить дело в Суде ЕС, не дожидаясь заключения. Процедура в отношении Комиссии похожа на процедуру согласно Ст. 169 ЕС, однако права государств-членов более широкие: каждая из сторон имеет право обосновать свою позицию в данном деле и защитить ее в отношении друг друга в состязательном порядке; более того, эти процедуры ведутся как письменно, так и устно[74].

Менее понятно, что должно происходить после того, как заключение представлено, — в случае, если оно представлено своевременно до истечения трех месяцев. Возможно несколько вариантов. Первый, предположим, в заключении указывается, что нарушения не было: означает ли это завершение рассмотрения вопроса или заявитель может настаивать на своей жалобе и возбудить дело в Суде ЕС? Представляется, что дело в Суде ЕС возможно[75]: первый параграф Ст. 170 Договора о ЕС предоставляет государствам-членам общее право обратиться в Суд. Это право определяется во втором параграфе, предусматривающем процессуальные условия, однако эти условия удовлетворены, если по данному вопросу "сделано предварительное обращение в Комиссию" и Комиссия имеет возможность (срок три месяца) представить свое заключение: требование, что заключение должно быть в пользу заявителя, отсутствует. Если заключение представлено, процессуальные условия выполнены и общее право, закрепленное первым параграфом, реализовано[76].

Что происходит, если согласно заключению ответчик допустил нарушение? В Договорах отсутствует условие, что в заключении должен быть указан срок, в течение которого это нарушение должно быть прекращено. Может ли это подразумеваться по аналогии со Ст. 169 ЕС и Ст. 141 Евратома? Некото-

---

[74] Английский текст является двусмысленным в отношении того, применимы ли слова "письменно и устно" в третьем параг. Ст. 170 ЕС только к защите позиции в отношении друг друга в состязательном порядке или также к обоснованию собственной позиции государства-члена. Французский текст дает, однако, ясно понять, что эти слова применимы к обоим словосочетаниям. Он предусматривает следующее: 'La Commission émet un avis motivé aprés que les Etats interèssés aient été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales.'

[75] Mertens de Wilmars and Verougstraete (1970) 7 CMLRev. 385, at 393.

[76] Временное ограничение в отношении возбуждения иска отсутствует.

рые ученые считают, что да[77], однако трудно понять, какую функцию может выполнять обусловленный срок, если у заявителя нет обязанности дожидаться его истечения, чтобы обратиться в Суд.

Далее трудности могут возникнуть, если Комиссия лишь частично удовлетворяет жалобу заявителя. Предположим, заявитель утверждает, что ответчик нарушил три положения Договора, однако Комиссия отклоняет жалобу в отношении двух нарушений и поддерживает в отношении третьего: если после этого ответчик выполняет условия заключения, может ли заявитель обратиться в Суд в отношении двух первых предполагаемых нарушений? Если в соответствии с ранее выдвинутым предположением заявитель может обратиться в Суд в случае, когда заключение полностью вынесено не в его пользу, нелогично, если он не может сделать того же, когда заключение вынесено частично в его пользу, а частично — в пользу ответчика. Таким образом, как представляется, ответчик не может получить полного иммунитета от возбуждения иска, выполнив условия заключения, что имеет место при процедуры в соответствии со Ст. 169. Это означает, что заключение согласно Ст. 170 не имеет какого-либо существенного значения, кроме как информационного, представляющего Суду точку зрения Комиссии[78].

Как уже упоминалось, процедура в соответствии со Ст. 170 широко не используется. Первым иском, при рассмотрении которого использована эта процедура, и в связи с которым вынесено судебное решение, был иск, поданный Францией против Соединенного Королевства в связи с тем, что по ее мнению некоторые рыбоохранные меры, принятые Соединенным Королевством, противоречили Договору. Франция обратилась в Комиссию с просьбой представить заключение и после того, как сторонам была дана возможность представить свои точки зрения в письменной форме, Комиссия организовала слушания, в ходе которых стороны могли обосновать свою позицию и устной форме. После этого Комиссия представила заключение, констатирующее, что Соединенное Королевство нарушило Договор. (Срок, в течении которого было необходимо прекратить нарушение, не был определен, не были также предложены меры, которые можно предпринять для прекращения нарушения.) Франция обратилась в Суд, и Комиссия обратилась за разрешением на участие в процессе на стороне Франции[79]. Разрешение было предоставлено. После этого производство было продолжено в обычном порядке; было вынесено решение против Соединенного Королевства[80].

---

[77] Mertens de Wilmars and Verougstraete, ранее, at 393.

[78] Однако возможно, что Комиссия сочтет себя обязанной вмешаться в процессуальные действия Суда, как она сделала в *France* v. *United Kingdom* (ниже).

[79] См. Устав Суда, Ст. 37 ЕС и 38 Евратома.

[80] *France* v. *United Kingdom*, Case 141/78, [1979] ECR 2923.

ВРЕМЕННЫЕ МЕРЫ

Когда государства-члены нарушают Договор — что происходит довольно часто, — они обычно предполагают, что это нарушение носит временный характер: они понимают, что так или иначе нарушение будет, вероятно, устранено, однако стараются отодвинуть этот момент на как можно более длительную перспективу. Тактика затягивания диктуется сиюминутной ситуацией: если незаконное субсидирование или запрет на импорт сохраняют довольно долго, они обеспечат свои цели. Таким образом, государства-члены при переговорах с Комиссией пытаются тянуть время, а Комиссия пытается ускорить процедуры. В этой ситуации возможность обратиться в Суд, чтобы получить временное распоряжение для Комиссии, может быть очень эффективным инструментом. Возможно ли это?

Ст. 186 ЕС и 158 Евратома лаконично констатируют[81]:

> Суд ЕС может предписать выполнение любых необходимых временных мер по любым рассматриваемым им делам.

Это очень неемкое положение не дает указаний, какие временные меры могут быть предписаны, однако по делам, касающимся частных лиц и институтов Сообщество принято, что может быть предусмотрено нечто похожее на предварительный судебный запрет, характерный для английского права, хотя обращение для его получения нечасто венчается успехом[82]. Возможны ли аналогичные средства судебной защиты против государств-членов?

Вопрос был апробирован при рассмотрении дела *Commission* v. *United Kingdom (Pig Producers)*[83]. Британское правительство ввело программу субсидирования производителей свинины с целью оказания им помощи в конкурентной борьбе с субсидированным Сообществом импортом. Британское правительство проинформировало Комиссию о своих планах, однако в нарушение Ст. 93(3) ЕС оно начало осуществление программы, не дожидаясь решения Комиссии о соответствии программы условиям общего рынка согласно Ст. 92 и 93. 17 февраля 1977 г. Комиссия приняла решение, что реализация британской программы должна быть немедленно остановлена. Требование не было выполнено и Комиссия подала иск о принудительном исполнении согласно Ст. 93(2).

---

[81] Похожее положение содержится в Ст. 39 ЕОУС (последний параг.). Однако так как мотивированное решение согласно Ст. 88 ЕОУС обязательно, государство-член обязано его выполнять в ожидании судебного решения, если Суд, действуя в соответствии с полномочиями, также предоставленными согласно Ст. 39 ЕОУС, не приостанавливает его действие. Временное распоряжение, вероятно, может быть получено, если государство-член не выполняет решение.

[82] См. Gray, 'Interim Measures of Protection in the European Court' (1979) ELRev. 80, at 96—98, где подчеркивается, что на момент выхода книги только 16 из 54 заявлений были удовлетворены. Однако по делам, связанным с конкуренцией, шансы получить удовлетворение выше, чем по другим, в которые вовлечены частные стороны.

[83] Cases 31, 53/77R, [1977] ECR 921.

Иск о принудительном исполнении был подан 11 марта 1977 г.; 12 мая Комиссия обратилась в Суд с просьбой издать временное распоряжение, согласно которому Великобритания должна прекратить субсидирование до вынесения судебного решения по основному иску. 21 мая Генеральный адвокат сформулировал свое заключение: он представил три довода, из-за которых распоряжение не должно быть издано. Первый — он посчитал, что относительно большая задержка в обращении с просьбой в Суд говорит, что решение вопроса не представлялось достаточной важным для издания распоряжения; второй — он предположил, что британским производителям в случае, если субсидирование будет поспешно прекращено, может быть нанесен невосполнимый ущерб; третий — он выразил сомнение в том, компетентен ли Суд издать временное распоряжение в отношении государства-члена. При исках о принудительном исполнении судебное решение имеет форму декларации, указывающей на факт невыполнения государством-членом вытекающих из Договора обязательств; Суд прямо не предопределяет, какие действия должно предпринять государство-член, при этом Ст. 171 ЕС предусматривает, что государство-член должно предпринять "необходимые меры" для выполнения решения Суда: если окончательное судебное решение носит декларативный характер, может ли Суд издавать временное распоряжение, обязывающее государство-член принять определенные меры?

Суд не воспринял сомнений Генерального адвоката: в день, когда адвокат вынес заключение, Суд принял решение: он предписал Соединенному Королевству немедленно прекратить субсидирование[84]. Было приведено несколько доводов: Суд намекнул, что у Комиссии могли быть причины не сразу обратиться с просьбой об издании распоряжения (она предположительно могла предпринимать попытки решить вопрос путем переговоров); кроме того, Суд высказал предположение, что распоряжение не обязательно будет иметь необратимые последствия для производителей (Великобритания может возобновить реализацию программы, придав ей обратную силу, если выиграет дело). Доводам Генерального адвоката о компетенции Суда издавать распоряжение, внимания уделено не было: Суд просто исходил из того, что это относится к его компетенции.

Решение закрепило новую ситуацию: сейчас Суд обладает бóльшими полномочиями при промежуточном судопроизводстве, чем когда он выносит окончательное решение[85]. Однако содержание Ст. 186 в некоторой степени оправдывает позицию Суда: она содержит ссылку на "любые" рассматриваемые Судом дела и наделяет его полномочиями предписывать "любые необходимые предварительные меры".

---

[84] Реально британское правительство прекратило субсидии ближе к концу июня; см. Wainwright (1977) 2 ELRev. 349, at 350.

[85] Можно предположить, что то, что дело возбуждено согласно Ст. 93 ЕС, сделало его исключением; однако решение Суда по делу *Commission v. Ireland* (ниже) наталкивает на мысль, что ситуация при иске о принудительном исполнении, возбужденном только согласно Ст. 169, такая же.

Через день после того как Суд вынес решение по делу *Pig Producers*, он вынес решение в отношении другого заявления о временном распоряжении против государства-члена. Ирландия ввела меры по охране рыбных ресурсов, которые Комиссия посчитала противоречащими Договору. Была начата процедура согласно Ст. 169 ЕС и одновременно подано заявление об издании временного распоряжения, чтобы Ирландия приостановила действие мер, запрещающих рыбный промысел с судов, превышающих определенные размеры. Через девять дней Суд принял решение: он указал на серьезные сомнения в том, что меры Ирландии соответствуют праву Сообщества (в основном потому, что они носили дискриминационный характер), и решил, что приостановка мер в принципе представляется оправданной; однако он принял во внимание, что отмена мер может иметь отрицательные для охраны рыбных ресурсов последствия, если эти меры не будут заменены другими и, следовательно, отложил вынесение решения на месяц, чтобы предоставить сторонам возможность достичь соглашения об альтернативных мерах[86].

В связи с совместной просьбой сторон рассмотрение вопроса несколько раз откладывалось, пока Комиссия не известила их о том, что переговоры закончились неудачей. В это время в Ирландии к власти пришло новое правительство, которое попросило о дальнейшей отсрочке, чтобы ознакомиться с сутью дела. Суд, однако, не проявил желания пойти на встречу, и предписал Ирландии в течение пяти дней приостановить действие мер (это дополнительное время было предоставлено для того, чтобы можно было принять альтернативные меры, подлежащие одобрению Комиссии)[87].

В настоящий момент вопрос использования против государств-членов временных мер решен. В основном процедура такая же, как и в случае, когда такие меры используются против частной стороны или института Сообщества[88]. Однако необходимо обратить внимание на два момента: хотя заявление о применении временной меры может быть подано одновременно с подачей основного иска, оно не может быть подано раньше его[89]; второе, в связи с обоими рассмотренными выше делами заявление рассматривалось судом в полном составе, а не одним Председателем, как обычно, и было представлено заключение Генерального адвоката[90]. Однако в более поздних делах в некоторых случаях использовалась обычная процедура[91].

---

[86] *Commission* v. *Ireland*, Case 61/77R, [1977] ECR 937.

[87] *Commission* v. *Ireland*, Case 61/77R, [1977] ECR 1411.

[88] Общее рассмотрение вопроса см. John A. Usher, *European Court Practice* (1983), Chap. 10; K.P.E. Lasok, *The European Court of Justice*: Practice and Procedure (1984), Chap. 8.

[89] См. Правила процедуры Суда ЕС, Ст. 83(1), которая предусматривает, что заявление допустимо, только если оно сделано "стороной рассматриваемого Судом ЕС дела и имеет отношение к этому делу'"

[90] Правила процедуры, Ст. 85 (третий параг.). Когда заявление рассматривается Председателем, генеральный адвокат не представляет заключение.

[91] См. *Commission* v. *Italy*, Case 154/85R, [1985] ECR 1753 и *Commission* v. *Belgium*, Case 293/85R, [1985] ECR 3521.

Существуют три основных довода, которые принимаются Судом во внимание при вынесении решения о временной мере[92]. Первый — Суд оценит вероятность успешного рассмотрения дела; распоряжение не будет издано, если предъявленное в основном иске притязание явно необоснованно. Второй — необходимо доказать, необходимость в срочном издании распоряжения[93]. Третий — обычно Комиссия должна показать, что если распоряжение не будет издано, будет нанесен непоправимый ущерб интересам Сообщества, однако ответчик может попытаться показать, что если распоряжение будет издано, то непоправимый ущерб будет нанесен его интересам.

Действие этих принципов иллюстрируется на примере рассмотрения дела *Commission* v. *Germany*[94] (*road tax* case). Германия ввела налог на большегрузные транспортные средства, используемые на ее дорогах, который, как утверждалось, имел несправедливую по отношению к перевозчикам из других стран форму. Комиссия согласно Ст. 169 возбудила против Германии процедуру принудительного исполнения и обратилась с заявлением о временном распоряжении, приостанавливающем до вынесения судебного решения взимание налога. Пять других государств-членов поддержали Комиссию. В соответствии с предоставляемым ему согласно Ст. 84(2) правом Председатель Суда на временной основе удовлетворил заявление даже до того, как Германия получила возможность представить свои соображения по делу. После этого он передал дело в Суд[95], который согласно Ст. 85 Правил процедуры должен рассмотреть его в приоритетном порядке[96].

В решении Суд в первую очередь рассмотрел материальное притязание и пришел к выводу, что Комиссия установила наличие достаточно серьезных доказательств для подтверждения необходимости издать временное распоряжение. Затем Суд проанализировал степень риска того, что последующее решение о возмещении вреда не обеспечит достаточной компенсации ущерба, понесенного перевозчиками из других государств-членов. Он сделал вывод, что такой риск существует, так как некоторые перевозчики могли обанкро-

---

[92] См. *per* Advocate General Mayras in *Commission* v. *United Kingdom*, Cases 31, 53/77R, [1977] ECR 921, at 931—935 и *per* Advocate General Reischl in *Commission* v. *Ireland*, Case 61/77R, [1977] ECR 937, at 953—954.

[93] Однако в связи с делом *Commission* v. *Ireland* генеральный адвокат Рийсчл (Reischl) принял точку зрения, что сам факт, что ирландские меры применены, достаточен, чтобы признать необходимую степень срочности (at 954).

[94] Case C-195/90R, [1990] ECR I-3351.

[95] Представляется довольно странным, что Председатель сам издал распоряжение — реально "временное" временное распоряжение, так как его действие ограничивалось промежутком до издания Судом "окончательного" временного распоряжения — и передал дело в Суд. Правила процедуры не предусматривают какого-либо положения в этом отношении: первый параг. Ст. 85 *просто закрепляет*, что *Председатель "обязан либо сам вынести решение в отношении заявления, либо* передать его на рассмотрение Суда" (курсив автора). Предположительно причина в том, что вопрос был слишком срочным, чтобы его разрешение можно было отложить до вынесения решения Судом, и слишком политически деликатным, чтобы принять по нему решение единолично.

[96] Суд реагировал быстро, его распоряжение было издано ровно через две недели после распоряжения Председателя.

титься. Германия утверждала, что ей в случае отмены налога будет нанесен невосполнимый вред, так как в этом случае она никоим образом не сможет возместить неполученную прибыль. Однако Суд отклонил этот аргумент на основании того, что временное положение только восстановит *status quo* на момент введения налога. Это основание создает много вопросов, на которые нет ответов. Суд также отклонил притязание Германии на предоставление Комиссией обеспечения на сумму полтриллиона немецких марок для компенсации на случай, если окончательное решение будет вынесено в пользу Германии: Суд указал, что предоставление обеспечения, предусмотренное Правилами процедуры[97], не требуется, если нет риска неплатежей из-за неплатежеспособности, что в отношении Сообщества представляется в высшей степени маловероятным. Таким образом, было издано временное распоряжение, условия которого фактически совпадали с условиями распоряжения, изданного Председателем.

РЕСТИТУЦИЯ И ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА

Если нарушившее право государство-член может быть принуждено аннулировать свои меры, тактика затягивания не дает каких-либо результатов. В некоторых случаях это невозможно, однако если нарушение состоит в неправомерном субсидировании или взимании налога, выполнима реституция. Это возможно в соответствии с национальным правом в результате решения Суда по иску о принудительном исполнении: например, после решения Суда по делу *Commission* v. *Luxemburg and Belgium*[98], предусматривающего, что пошлины на импорт, введенные правительством Бельгии на молочные продукты, противоречат праву Сообщества, последовали успешные иски импортеров о возмещении уже уплаченных сумм[99]. (Конечно, такие иски основаны на концепции прямого действия и они могут быть удовлетворены даже без возбуждения процедуры принудительного исполнения; когда это имеет место, обычно имеет место обращение в Суд ЕС согласно Ст. 177.)

Однако иногда национальное право может не содержать положений о реституции. Можно ли в таких случаях принудить государство-член возвратить полученные платежи с использованием процедуры согласно Ст. 169—171? В этом случае трудность представляет то, что решение в рамках Ст. 169 ЕС только декларирует, что государство-член не выполнило вытекающих из Договора обязательства: как упоминалось ранее, оно не содержит (за исключением указания о принятии временных мер) распоряжения госу-

---

[97] Ст. 86(2).

[98] Cases 90, 91/63, [1964] ECR 625.

[99] *Minister for Economic Affairs v. Fromagerie Franco-Suisse 'Le Ski'*, Cour de Cassation, Belgium, 21 May 1971, [1972] CMLR 330 (рассматривается ниже на стр. 249—250)

дарству-члену, какие конкретно действия оно должно предпринимать. Ст. 171 ЕС предусматривает, что государство-член должно принять "необходимые меры для выполнения решения Суда", однако общепринято, что государство-член само должно принимать решение о том, какими должны быть эти меры. Хотя государство-член должно прекратить нарушение, представляется неясным, в какой степени Ст. 171 обязует его аннулировать имевшие место в прошлом неправомерные действия.

Одна из возможностей — Комиссия требует от государства-члена возврата платежей или их востребования. В случае отказа может быть начата новая исполнительная процедура в связи с нарушением Ст. 171: в этой ситуации Суд может столкнуться с необходимостью вынести по этому вопросу решение. Однако до настоящего времени Комиссия эту процедуру не применяла.

Комиссия требовала реституции только в делах, связанных с незаконной государственной помощью, которые не подпадали под действие Статей 169—171, но в их отношении применима специальная процедура, предусмотренная Ст. 93 и 94 ЕС. В этом аспекте ведущее судебное дело — *Commission v. Germany*[100] (Kohlegesetz). Немецкое правительство приняло положение о ряде инвестиционных грантов, которые по мнению Комиссии противоречили Ст. 92 ЕС. 17 февраля 1971 г. Комиссия приняла решение, в соответствии с которым Германия должна была прекратить выплату грантов: правительство Германии выполнило требование, однако это было сделано через определенный промежуток времени. Комиссия посчитали эту задержку неприемлемой и возбудила дело в соответствии со Ст. 93: она добивалась в Суде не только декларации, что Германия не выполнила вытекающих из решения от 17 февраля 1971 г. обязательств, но и чтобы ее обязали востребовать выплаченные после принятия решения гранты.

Правительство Германии оспорило допустимость второй претензии, однако Суд отклонил возражение. Суд подчеркнул, что Комиссия обладает полномочиями при принятии решения, что помощь противоречит Договору требовать от государства-члена ее отмены либо изменения: это определенно предусмотрено в Ст. 93(2). После этого Суд добавил: "для практического действия эта отмена или модификация может содержать обязательство востребовать помощь, предоставленную в нарушение Договора, и в отсутствие направленных на востребование мер Комиссия может обратиться в Суд"[101].

Можно предположить, что это применимо только при специальной процедуре, предусмотренной Ст. 93 ЕС, однако Суд развеял эти предположения: он прямо подчеркнул, что при возбуждении иска согласно Статьям 169—171 Комиссия может обратиться за декларацией, что, "не приняв специальные меры," государство-член не выполнило вытекающего из Договора обязательства. Суд продолжил следующим образом[102]:

---

[100] Case 70/72, [1973] ECR 813.
[101] At para. 13 of the judgement.
[102] Там же.

> Так как цель настоящего Договора — обеспечение фактического устранения нарушений и их последствий, как прошлых так и будущих, вопрос о степени точности определения обязательства государства-члена в мотивированных заключениях или решениях, представляемых согласно Ст. 169 и 93(2) соответственно и подаваемым в Суд заявлениям, — вопрос, подлежащий решению властями Сообщества, задача которых — контроль за выполнением Договора.

Предполагается, что в решениях (согласно Ст. 93) или мотивированных заключениях (согласно Ст. 169) Комиссия может указывать, какие меры по устранению нарушений должны быть приняты: сам факт их непринятия будет считаться нарушением Договора. Например Комиссия в мотивированном заключении может указать, что государство-член нарушило Договор (1), незаконно взимая налог и (2) не возвращая уже полученные денежные суммы. Если государство-член не выполнит требований, Суд в своем решении декларирует те же нарушения.

При рассмотрении дела *Commission* v. *Germany* Суд решил, что Комиссия не смогла привести достаточных доказательств; таким образом, распоряжение, которого требовали Комиссия, издано не было. Однако это решение прямо устанавливает принцип. Несмотря на это, Комиссия многие годы не предпринимала больше попыток добиться реституции. Затем в 1980 г. она объявила об изменении политики в отношении государственной помощи промышленным предприятиям: она подчеркнула, что в будущем она будет добиваться возврата денежной помощи, предоставленной в нарушение права Сообщества[103]. После несколько неуверенного старта[104], эта политика в настоящий момент твердо установилась[105]. Она, однако, касается только государственной помощи: Комиссия не приняла приглашения Суда применить аналогичную политику в отношении производства на основании Ст. 169.

Когда нарушение Договора состоит, например, во введении запрета на импорт, вопрос о реституции не встает. Может ли процедура в соответствии со Ст. 169—171 быть использована, чтобы заставить государство-член возместить ущерб? В ходе спора об отказе правительства Франции выполнить решение Суда по делу *"Sheepmeat"* (рассматривается ниже) Правительство Британии высказывалось в пользу возможности возмещения ущерба. Предположительно можно утверждать, что отказ от выплаты компенсации британским экспортерам сам по себе представлял нарушение Договора, либо из-за того, что существует независимое обязательство компенсировать пострадавшим от

---

[103] См. OJ 1983, C318/3.

[104] Когда политика была подвергнута испытанию в первый раз, случилось нечто весьма странное: было принято решение Комиссии, предписывающее Бельгии востребовать обратно платежи, незаконно произведенные в рамках помощи фабрике, изготавливающей стенные покрытия (Decision 82/312, OJ 1982, L138/18); однако несколько месяцев спустя был опубликован 'corrigendum'; аннулирующий предусматривающие востребование положения (OJ 1982, L289/35). Таким образом обязательство с Бельгии было снято.

[105] См. серию дел, начатую делом *Commission* v. *Belgium*, Case 52/84, [1986] ECR 89. Рассмотрение определенных этими делами норм см Wyatt and Dashwood, 540—541.

противозаконного акта, либо в силу Ст. 171. Однако после урегулирования спора претензия о возмещении ущерба была снята[106]. Таким образом, остается неясным, можно ли таким путем добиться возмещения ущерба. С другой стороны, как было показано в гл. 7, лица, интересы которых затронуты в результате нарушения государствами-членами права Сообщества, могут возбудить иск о возмещении ущерба в национальных судах[107]. Дело, в результате рассмотрения которого это было установлено, *Francovich* v. *Italy*[108], возникло из-за вынесенного против Италии согласно Ст. 169 решения. Однако в настоящее время точные границы таких исков не установлены.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ[109]

Дать всестороннюю оценку эффективности использования процедуры принудительного исполнения не представляется возможным, так как никто не знает, как часто Комиссия не прибегает к формальным процедурам. Однако доступны статистические данные о делах с возбуждением формальных процедур, и они показывают, что количество таких процедур сильно возросло[110]. До конца 60-х годов количество дел, по которым начаты формальные процедуры, ежегодно не превышало тридцати. В следующее десятилетие это число постепенно увеличивалось. Затем в конце 70-х годов произошел резкий скачок, когда число таких дел превысило 200 ежегодно. После этого динамика роста сохранилась: к 1985 г. ежегодно было 500 таких дел и в 1992 г. это число достигло 1000. Увеличение имело место как в связи с увеличением числа нарушений Договора, так и из-за ужесточения политики Комиссии. В то время как ранее процедуры применялись как крайняя мера, начиная с 1977 г. политика изменились и процедуры стали использоваться как сами собой разумеющиеся.

Как показано на Схеме 6[111], количество случаев применения процедур в отношении одних стран больше, чем в отношении других, что говорит о том, что право Сообщества применяется неравномерно. Лучшие показатели у Дании, за ней следуют Соединенное Королевство, Люксембург, Ирландия и

---

[106] Заявление о возмещении ущерба было направлено в Комиссию. Идея состояла в том, что Комиссия потребует от суда декларировать, что факт невыплаты Францией компенсации представляет собой нарушение Договора. Указанная в претензии сумма составляла примерно 20 миллионов фунтов стерлингов: см. *The Times*, 11 January 1980.

[107] См. стр. 233—236.

[108] Cases C-6, 9/90, [1991] ECR I-5357.

[109] Фактический материал, на котором основан этот параграф, взят из Audretsch, *Supervision in European Community Law* (2d ed., 1986), особенно со страниц 350-400, и из ежегодных докладов Комиссии Парламенту, о ее контроле над применением права Сообщества. См., в частности, *Tenth Annual Report* (COM(93) 320), 28 April 1993.

[110] Под этим подразумевается формальное письмо Комиссии, адресованное государству-члену, описывающее предполагаемое нарушение и предлагающее ему представить свои соображения.

[111] См. стр. 346.

Нидерланды[112]. Германия, Франция и Бельгия находятся посередине. Испания, Португалия, Греция и Италия имеют наихудшие показатели. Это указывает на разделение по оси север — юг: северные страны соблюдают право Сообщества в большей степени, чем южные.

Еще один интересный факт — то, что лишь малая доля дел (менее 10 %) завершается вынесением судебного решения: большая часть завершается урегулированием путем переговоров. Если дело заканчивается вынесением судебного решения, процедура обычно длится несколько лет с момента, когда государству-члену предлагается представить свои соображения. Понескольким делам процедура растягивалась более чем на пять лет[113].

Если решение выносится не в пользу государства-члена, в некоторых случаях может пройти несколько лет до выполнения его ответчиком[114]. Когда выполнение решения неоправданно затягивается, Комиссия может подать второй иск, указывая, что невыполнение первого решения само по себе представляет нарушение Договора[115].

Эта тактика использована против Франции в связи с пресловутым делом *"Sheeptea"*, возбужденным когда Франция (имея некоторые основания правового и социального характера) запретила импорт ягнят и баранины из других государств-членов, преимущественно из Соединенного Королевства. Комиссия предъявили иск, и Суд в надлежащем порядке вынес решение против Франции[116]. Французское правительство, однако, ясно дало понять, что не выполнит решение, пока Совет не согласует в рамках Сообщества систему поддержки, которая защитит французских фермеров, меру, которая была блокирована Британией.

---

[112] *Ирония в том, что два государства-члена, наиболее оппозиционно настроенные по отношению к Европейскому федерализму, Дания и Соединенное Королевство, наиболее лояльны по отношению к праву Сообщества; однако этому не стоит придавать особого значения, так как показатели Соединенного Королевства в этом отношении незначительно отличаются от показателей таких профедеральных стран, как Люксембург и Нидерланды.*

[113] Audretsch, 367—375. В период, охватываемый в этом источнике (Audretsch), средняя продолжительность процедуры составляла 2—3 года.

[114] В период, охватываемый источником, приведенным в предшествующей сноске, по-крайней *мере в половине случаев ответчики не выполнили решение в течение года.* В одном из случаев решение по делу *Commission* v. *Italy*, Case 79/72, [1973] ECR 667, до сих пор, по истечении десяти лет, не выполнено: Audretsch, 395-396. Более свежие примеры см. the Commission's Tenth Annual Report to the European Parliament on the monitoring of the application of Community law (COM(93) 320), 28 April 1993, 405—418. Этот источник показывает, что до сих пор существует значительное число решений, которые в течение разумного промежутка времени не были выполнены. Некоторые из этих решений вынесены против Соединенного Королевства (см. 418).

[115] Ст. 171 обязывает государство-член выполнить решение Суда, вынесенного на основании Ст. 169 и 170. Невыполнение этого требования, следовательно, является нарушением Ст. 171. Перечень дел, в отношении которых было вынесено второе решение, см. в Audretsch, 688. Промежуток времени между двумя решениями обычно составляет несколько лет.

[116] *Commission* v. *France*, Case 232/78, [1979] ECR 2729.

Схема 6. Формальные письма о невыполнении обязательств, направленные Комиссией государствам-членам (1988—1992)

	1988	1989	1990	1991	1992	Всего
Дания	30	36	36	52	45	199
Соединенное Королевство	34	37	44	63	97	275
Люксембург	36	43	43	64	97	283
Ирландия	40	51	52	59	88	290
Нидерланды	43	58	61	62	73	297
Германия	55	56	61	60	97	329
Франция	57	66	76	54	111	364
Бельгия	52	66	68	71	110	367
Испания	31	51	114	79	127	402
Португалия	18	26	178	86	116	424
Греция	64	86	120	88	112	470
Италия	107	115	111	115	137	585
Всего	567	691	964	853	1210	4285

Примечание

Цифры взяты из the Commission's Tenth Annual Report to the European Parliament on the monitoring of the application of Community law (COM (93) 320), 28 April 1993, 207—212. Сравнительно низкие показатели для Испании и Португалии до 1990 г. отражают факт, что эти страны присоединились к Сообществу только в 1986 г. и многие положения права Сообщества к ним до окончания переходного периода не применялись. Цифровые показатели за 1985—1990 гг. приводятся в Commission's Eighth Annual Report to the European Parliament (COM (91) 321), 16 October 1991, p. 91. (Между этим источником и приведенным в схеме существуют незначительные расхождения. Последний был использован, так как считается, что он более точный.) Цифровые показатели за 1979—1984 гг. приведены в Audretsch, p. 580 (взяты из Second Annual Report, COM (85) 149, p. 20). Таким образом, представляется возможным систематизировать данные за 14 лет. Если опустить данные по Греции, Испании и Португалии (на основании того, что право Сообщества в рассматриваемый период применялось в них не в полном объеме), то показатели почти совпадают с приведенными в Схеме. Единственное отличие — то, что Ирландия и Нидерланды так же, как Франция и Бельгия, должны поменяться в схеме позициями.

После этого Комиссия возбудила новое дело и обратилась в Суд с требованием издать временное распоряжение, предписывающее Франции разрешить импорт британских ягнят без ограничений. К удивлению, Суд отказал на том основании, что распоряжение в значительной степени дублирует предшествующее решение и, таким образом, не является "необходимым" в

понимании Ст. 186 ЕС[117]. Фактически можно заподозрить, что Суд, зная, что какое бы распоряжение ни было издано, оно будет проигнорировано, пришел к выводу, что лучше сохранить то, что осталось от его потрепанного авторитета, отказав в распоряжении. В результате по этому делу окончательное решение вынесено не было: Великобритания согласилась с существовавшим в Сообществе режимом в отношении ягнят и баранины взамен на уступки, касающиеся бюджетных притязаний; после этого Франция сняла запрет на импорт. Что можно сделать, если государство-член игнорирует Суд? Согласно Ст. 88 ЕОУС могут быть применены санкции: могут быть отложены выплаты предназначенных государству-члену сумм или другое государство-член может быть наделено полномочиями принять меры в целях "корректировки эффекта, проявившегося в результате нарушения обязательств". Эти санкции применяются Комиссией с согласия Совета (принимающего решения большинством в 2/3). Реально санкции ни разу не применялись.

До вступления в силу Маастрихтского договора какие-либо санкции согласно Договорам о ЕС и о Евратоме предусмотрены не были. В настоящий момент, однако, Суд может за невыполнение судебного решения налагать на государства-члены штраф. Это предусмотрено в поправке к Ст. 171 ЕС (и идентичной поправке к Ст. 143 Евратома)[118]. Процедура такая же как и в случае *предъявления нового иска по Ст. 169. Если Комиссия считает*, что государство-член не выполнило решение Суда, она представляет мотивированное заключение после того, как государству-члену будет предоставлена возможность направить свои соображения. Заключение должно определять параграфы, по которым это государство-член не выполнило решение Суда, и срок, в течение которого они должны быть выполнены. Если это государство-член не принимает необходимых мер, отвечающих решению Суда, в срок, установленный Комиссией, последняя может передать дело в Суд. Поступая таким образом, она определяет единовременную сумму или размер штрафа, подлежащие уплате государством-членом, которые она считает соответствующими обстоятельствам. (Представляется, что под штрафом понимается сумма, подлежащая уплате за каждый день нарушения (или в течение какого-либо другого периода) до момента выполнения решения.) Суд не обязан следовать предложениям Комиссии, хотя несомненно, он примет их во внимание.

Будет ли новая процедура эффективна, покажет будущее. Ее преимущество по сравнению с процедурой согласно Договору о ЕОУС в том, что согласия Совета не требуется. Однако в Договорах нет положений о механизме взимания штрафов[119]. Также непонятно, освобождается ли государство-член,

---

[117] Cases 24, 97/80R, [1980] ECR 1319.

[118] Говорят, что эти поправки внесены по предложению Соединенного Королевства: *Financial Times*, 6 February 1991.

[119] Одна из возможностей — сокращение Комиссией на рассматриваемую сумму выплат, которые она производит государству-члену. Последнее, однако, может принять ответные меры посредством соответствующего сокращения выплат Сообществу. В этой ситуации конечный результат зависит от того, имеет ли государство-член положительное сальдо во взаиморасчетах с Сообществом.

которое уплатило единовременную сумму, от выполнения решения, или в этом случае, чтобы решение было выполнено, должен быть возбужден последующий иск, предусматривающий еще более серьезные штрафные санкции. В свете возникших ранее проблем эти вопросы важны[120].

Литература для дополнительной информации

Mertens de Wilmars and Verougstraete, "Proceedings against Member States for Failure to Fulfill their Obligations" (1970) 7 CMLRev. 385.

Barav, "Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law" (1975) 12 CMLRev. 369.

Evans, "The Enforcement Procedure of Article 169 EEC: Commission Discretion" (1979) 4 ELRev. 442.

Gray, "Interim Measures of Protection in the European Court' (1979) 4 ELRev. 80.

Ebke, "Enforcement Techniques within the European Communities" (1985) 50 *Journal of Air Law and Commerce* 685.

Audretsch, H. A. H., *Supervision in European Community Law* (2d ed., 1986).

Oliver, "Enforcing Community Rights in the English Courts" (1987) 50 MLR 881.

Steiner, "How to Make the Action Suit the Case: Domestic Remedies for Breach of EEC Law" (1987) 12 ELRev. 102.

Dashwood and White, "Enforcement Actions under Articles 169 and 170 EEC" (1989) 14 ELRev. 388.

[120] Еще одна проблема, которая до настоящего времени не нашла решения, — нарушение права Сообщества в результате народного неповиновения. Это в основном имело место во Франции, когда фермеры пытались блокировать импорт сельскохозяйственной продукции, организуя пикеты на привозившие ее грузовики и выводя их из строя.

Часть IV
Административное право

ПРЕДИСЛОВИЕ

Верховенство права — основополагающий принцип для всех систем конституционного права. Практически этот принцип имеет настолько основополагающий характер, что если он не реализуется в своей первичной форме — что предполагает, что государственная власть не только применяет право, но и сама связана этим правом — не может быть и речи о конституционном праве. Конституционное право — система правовых норм, регулирующая отношения, возникающие при осуществлении государственной власти, и отношения между гражданами и государством.

В этом понимании верховенство права, конечно, — принцип Сообщества. Однако для полной реализации принципа необходимо нечто большее. Кроме того, правомерность действий правительства должна быть предметом оценки независимым, беспристрастным органом, коротко говоря, судом. В Сообществе соответствующим органом является Суд ЕС. Как далеко может пойти Суд в своем решении, касающемся действий властных органов Сообщества? Возникает вопрос, имеет ли Сообщество систему административного права, способную обеспечить гражданина средствами судебной защиты в случае возникновения юридического спора с Сообществом. Проявляются три основные проблемы: может ли Суд ЕС пересматривать (и, если необходимо, аннулировать) меры Сообщества, может ли он требовать от Сообщества принять действия, если бездействие последнего считается нарушением права и, наконец, представляется ли возможным добиться от Сообщества выполнения обязательств, вытекающих из договора, квазидоговора и гражданского правонарушения.

По первой проблеме необходимо провести различие между прямым и косвенным оспариванием акта Сообщества. Цель первого — признание недействительности акта. Цель второго — нечто отличное, и действительность акта ставится под вопрос только потому, что от него зависит рассматриваемый судом основной вопрос: оценка действительности акта — предварительный шаг при процедуре решения другого вопроса.

Это различие важно с точки зрения определения формы рассмотрения дела в суде. Как можно ожидать, признание акта недействительным возможно только в результате реализации специально установленных с этой целью на основании соответствующих положений Договора процедур. С другой стороны, при косвенном оспаривании непосредственным предметом исследования должно быть нечто иное, чем оценка действительности акта. Другими словами, косвенное оспаривание предполагает, что рассматриваемый акт применим или каким-либо образом связан с процессуальными действиями, касающимися другого вопроса, и доказывается, что этот акт не может быть приме-

нен на том основании, что он недействителен. В таком случае суд оценит его действительность. Если он признает акт недействительным, он откажет в его применении. Таким образом, цель косвенного оспаривания — убедить суд не применять акт при рассмотрении дела.

Необходимо отметить еще один важный момент: в то время как прямое оспаривание может производиться только в Суде ЕС, косвенное оспаривание возможно как в национальном суде, так и в Суде ЕС. Если косвенное оспаривание имеет место в национальном суде, вопрос о действительности акта обращается в Суд ЕС в преюдициальном порядке.

Из сказанного видно, что существуют три процедурных механизма или "пути пересмотра", при реализации которых перед Судом может быть поставлен вопрос о действительности: прямое оспаривание в Суде ЕС; косвенное оспаривание в Суде ЕС; косвенное оспаривание в национальном суде. Однако необходимый принцип — то, что каким бы ни был механизм оспаривания, перед судом ставится один и тот же вопрос *материального права*: о действительности акта.

Если дело возбуждено с целью аннулирования акта Сообщества (прямое оспаривание), то первый вопрос, на который необходимо ответить, — вопрос юрисдикции. С этим тесно связана концепция *locus standi* (процессуальная правоспособность). Обладание юрисдикцией подразумевает наличие у суда полномочий рассматривать дело. С точки зрения истца *locus standi* связана с его правом возбудить дело, предстать перед судом и направить свое дело в суд для рассмотрения. Другими словами, если какой-либо акт, как предполагается, является незаконным, возникает вопрос, кто имеет право обратиться в Суд с целью его аннулировать.

Однако, если рассмотреть этот вопрос с точки зрения Суда, — это один из аспектов юрисдикции: обладает ли Суд полномочиями рассматривать дело, возбужденное *этим* истцом? Таким образом с точки зрения Суда можно различить два вида юрисдикции. Первый касается полномочий Суда рассматривать дело, имеющее отношение к определенному вопросу. Это юрисдикция *ratione materiae* (в отношении определенного вопроса). Второй, известный как *locus standi*, — юрисдикция *ratione personae* (в отношении лица, которое возбуждает дело). Существует также третий вид юрисдикции: юрисдикция *ratione temporis* (в отношении момента судебного разбирательства). Она связана с вопросом, может ли Суд рассматривать дело, возбужденное *в данный момент*? Важность этого вида юрисдикции в том, что существуют временные ограничения для возбуждения дела: исковое заявление может поступать слишком поздно, тогда Суд не полномочен его рассматривать. Срок, в течение которого должны предъявляться иски об аннулировании, составляет один месяц согласно Ст. 33 ЕОУС и два месяца — согласно Ст. 173 ЕС.

Вторая из упомянутых выше проблем — проблема незаконного бездействия. В определенном смысле средство защиты при бездействии — противоположность иску об аннулировании. Однако фактически вопрос более сложен. Если иск об аннулировании удовлетворен, Суд признаёт акт недействитель-

ным; однако если удовлетворяется иск, касающийся бездействия в отношении принятия акта, Суд просто объявляет, что бездействие ответчика противоречит Договору: сам Суд не может принять акт. Поэтому в случае бездействия косвенное обжалование не представляется возможным — при вспомогательном производстве у Суда невозможно требовать вынесения решения, как в случае, если рассматриваемый акт принят. Это означает, что доступные частному лицу судебные средства защиты при бездействия более ограничены.

Третья проблема касается принудительного обеспечения исполнения Сообществом обязательств, в частности возмещения ущерба.

Все эти вопросы будут рассмотрены в этой части книги.

Литература для дополнительной информации

Jürgen Schwarze, European Administrative Law (1992).

11

АКТЫ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ ПЕРЕСМОТРЕНЫ

Первая проблема касается юрисдикции *rationе materiae*: какие вопросы подпадают под юрисдикцию Суда ЕС? Надзорное производство осуществляется с целью *признания акта Сообщества недействительным*. Это определено в Ст. 173 и 174 ЕС[1]. Первый параграф Ст. 173 предусматривает:

> Суд рассматривает законность актов, принятых совместно Европейским парламентом и Советом, актов Совета, Комиссии и ЕЦБ, не относящихся к рекомендациям и заключениям, и актов Европейского парламента, предназначенных оказать правовое воздействие на третьи стороны.

Ст. 174 предусматривает:

> При признании иска Суд объявляет оспариваемый акт недействительным...

Необходимо отметить, что право Сообщества не предусматривает процедуры, эквивалентной английскому иску о декларации (action for a declaration) (или судебному запрету) (or injunction). Суд не может рассматривать юридический статус лица абстрактно. При представлении иска согласно Ст. 173 истец должен указать на "акт", который должен быть предметом рассмотрения, после чего он может обратиться в Суд с просьбой о признании его недействительным. Без этого суд не обладает юрисдикцией *rationе materiae*. Таким образом, первый вопрос касается концепции "акта".

За исключением случаев, когда Европейский парламент действует самостоятельно, Ст. 173 ЕС применима только к "актам ... не относящимся к рекомендациям и заключениям". Необходимо помнить, что Ст. 189 ЕС[2] перечисляет пять видов актов, которые могут быть приняты Европейским парламентом, действующим совместно с Советом, Советом и Комиссией. Это следующие виды актов:

---

[1] Аналогичные положения содержатся в Ст. 146 и 147 Евратома. Они идентичны за исключением того, что не дают ссылки на акты, принятые совместно Европейским парламентом и Советом, или акты ЕЦБ.

[2] Ст. 161 Евратома содержит аналогичные положения.

1. регламенты,
2. директивы,
3. решения,
4. рекомендации,
5. заключения.

Суд ЕС, однако, постановил, что этот перечень не носит исчерпывающего характера. Существует также неназванный класс актов — акты *sui generis*. Эти акты, так как они "не считаются рекомендациями и заключениями", могут быть объектом пересмотра согласно Ст. 173 ЕС[3].

Каковы обязательные характеристики актов, которые могут пересматриваться согласно Ст. 173. Они могут быть определены при изучении рекомендаций и заключений, двух классов актов, которые ни в каких случаях, за исключением ситуаций, когда Европейский парламент действует самостоятельно, не могут быть объектом пересмотра. Ст. 189 ЕС предусматривает, что рекомендации и заключения "не являются обязательными". С другой стороны, указано, что регламенты, директивы и решения имеют обязательный характер. Таким образом по анализу положений договора можно сделать обоснованный вывод, подтвержденный многочисленными решениями Суда, что за исключением ситуаций, когда Европейский парламент действует самостоятельно, обязательная характеристика акта, подверженность пересмотру согласно Договору о ЕС — его обязательная сила, или, другими словами, он должен иметь *правовые последствия*[4]. Более того для случаев, когда Парламент действует самостоятельно, Ст. 173 прямо предусматривает, что иск может быть подан только в отношении актов, "предназначенных оказать правовое воздействие на третьи стороны". Таким образом, в соответствии с Договором о ЕС акт не подлежит пересмотру, если он не обладает правовым воздействием. То же следует из Ст. 146 Евратома.

Ситуация согласно Договору о ЕОУС похожа. Ст. 33 ЕОУС предусматривает следующее:

> Суд правомочен объявлять не имеющими силы решения или рекомендации Комиссии...

Другими словами, она дает скорее позитивное, чем негативное определение акта, который может быть пересмотрен[5]. Необходимо помнить[6], что согласно Ст. 14 ЕОУС решения по Договору о ЕОУС эквивалентны регламентам или решениям по Договору о ЕС, в то время как рекомендации ЕОУС в

---

[3] *Commission* v. *Council* (*ERTA case*), Case 22/70, [1971] ECR 263, рассматривается на стр. 113—114, выше.

[4] См., например, *Italy* v. *Commission*, Case 151/88, [1989] ECR 1255.

[5] Ст. 33 ЕОУС касается только актов Комиссии. Ст. 38 ЕОУС предусматривает возможность пересмотра актов Европейского парламента и Совета. Она применяется очень редко, так как согласно Договору о ЕОУС основные нормотворческие и исполнительные полномочия принадлежат Комиссии. Она не содержит определения акта, который может быть пересмотрен.

[6] См. выше на стр. 112—113.

целом эквивалентны директивам ЕС. Они носят обязательный характер и отличаются от рекомендаций ЕС. Таким образом при ссылке на решения и рекомендации Ст. 33 ссылается на эквиваленты ЕОУС регламентам, директивам и решениям ЕС. Таким образом, единственное отличие — то, что акты *sui generis* могут быть пересмотрены согласно Ст. 173 ЕС, но не согласно Ст. 33 ЕОУС[7]. В результате по всем Договорам акт не может быть предметом пересмотра, если он не имеет правового воздействия.

Что означает "имеющий правовое воздействие"? Можно предположить, что акт имеет правовое воздействие, если он изменяет юридический статус какого-либо лица. Правовой статус лица определяется общей совокупностью его прав и обязанностей (в широком смысле). Другими словами, чтобы акт имел правовое воздействие, он должен изменять чьи-либо права и обязанности[8].

ДЕЛО *NOORDWIJKS CEMENT ACCORD*

Хорошая иллюстрация этого принципа — *Noordwijks Cement Accoord case*[9]. Чтобы понять его суть, необходимо знать основы права Сообщества в области конкуренции. Соответствующее положение в Договоре о ЕС — Ст. 85. Параграф 1 этой Ст. запрещает соглашения между предприятиями, ограничивающие конкуренцию в рамках общего рынка. Чтобы придать этому положению реальную силу, Совет (используя полномочия, вытекающие из Ст. 87 ЕС) принял Регламент 17, предусматривающий штрафы, налагаемые на предприятия, виновные в нарушении Ст. 85(1). Однако авторы Договора отдавали себе отчет, что не все ограничительные договоры оказывают негативное влияние; в Ст. 85(3) было введено положение, предусматривающее исключения для договоров, экономически благоприятных. Упомянутые исключения устанавливаются Комиссией после изучения соглашения.

---

[7] Интересно строить догадки, почему авторы Договора о ЕС определили подлежащие пересмотру акты посредством негативного определения. Считали ли они, что перечень, приведенный в Ст. 189 ЕС, не является исчерпывающим? Это представляется маловероятным, так как до вынесения Судом решения по делу *ERTA* было общепризнанным, что перечень *является* исчерпывающим. Возможно, считалось, что это более элегантный способ составления Договора и его авторы не намеревались расширять границы юрисдикции Суда. Если это так, то решение Суда по делу *Commission* v. *Council* (*ERTA case*), Case 22/70, [1971] ECR 263, стало реальной модификацией Договора.

[8] Ст. 173 прямо предусматривает, что когда Парламент действует самостоятельно, правовое воздействие должно иметь место в отношении третьих сторон. Это, несомненно, имеет место и в отношении других ситуаций: акт должен внести изменения в права и обязанностях лиц, к которым не может относиться автор акта.

[9] Cases 8-11/66, [1967] ECR 75.

В соответствии с предусмотренной Регламентом 17 процедурой об ограничительных соглашениях должно быть сообщено в Комиссию, которая затем определяет, нарушают ли они положения Ст. 85 (1). Если не нарушают, проблемы нет. Если нарушают, Комиссия решает вопрос о возможности предоставить исключение согласно Ст. 85(3). Если Комиссия отказывается предоставить исключение, заинтересованные фирмы могут быть оштрафованы.

Проблема при этой процедуре в том, что решение Комиссией этих двух вопросов может потребовать много времени. Что должны делать фирмы в этот период? Если они примут решение не реализовывать соглашение, которое, вероятно, может быть признано легитимным, они понесут убытки. Однако если они приступят к его реализации, и оно окажется противозаконным, на них будут наложены большие штрафы. Эти трудности осознавались авторами Регламента 17, Ст. 15(5) которого предусматривает, что предприятия в период с момента сообщения о соглашении до принятия Комиссией решения обладают иммунитетом от штрафов. Это, конечно, дает фирмам полную защиту, однако, как представляется, было расценено как слишком для них благоприятное. Ст. 15(6) Регламента предусматривает, что иммунитет прекращает действие, если Комиссия после предварительного изучения информирует фирмы, что существуют основания полагать, что соглашение нарушает Ст. 85(1) и отсутствуют основания для предоставления исключения согласно Ст. 85(3). После получения фирмами такой информации риск, связанный с дальнейшей реализацией соглашения, ложится на фирмы: если соглашение признается законным, последствий нет, если нет — к ним будут применены штрафы.

В деле *Noordwijks Cement Accoord* заинтересованные фирмы уведомили Комиссию о своем соглашении. После этого они согласно Ст. 15(6) Регламента 17 получили надлежащую информацию. В письме указывалось следующее:

> Комиссия провела постатейное изучению соглашения. Она пришла к выводу, что выполнены условия для применения Ст. 85(1) Договора и что отсутствуют основания для применения в отношении соглашения в той форме, в какой оно было представлено, Ст. 85(3).

Далее в письме сообщалось, что с момента его получения компаниями они утрачивают иммунитет. Заинтересованные компании предъявили иск согласно Ст. 173 ЕС с целью признания недействительным отраженного в письме решения.

Комиссия утверждала, что иск недопустим, так как Суд не обладает юрисдикцией *ratione materiae*: не существовало "акта", который может быть признан недействительным. По мнению Комиссии письмо содержало только *заключение* Комиссии, которое стало предметом последующего рассмотрения, и не было юридически обязательным. Таким образом, оно не считается актом, подлежащим пересмотру.

Суд отклонил эти утверждения. Обратив внимание на то, что результатом рассматриваемого решения было лишение предусмотренного Ст. 15(5) иммунитета, суд указал[10]:

> Мера лишила их преимуществ юридической ситуации, которая определена Ст. 15(5) в рамках сообщения о соглашении и подвергла их значительному финансовому риску. Таким образом рассматриваемая мера затронула интересы предприятий, внеся существенные изменения в их правовой статус. Это, несомненно, мера, оказывающая правовое воздействие на интересы заинтересованных предприятий и являющаяся для них обязательной. Таким образом, она представляет собой не просто заключение, а решение.

Таким образом иск был признан допустимым. Это решение показывает, что достаточно, если акт потенциально воздействует на правовой статус заинтересованных лиц[11]. Иммунитет, которого были лишены заинтересованные лица в результате принятия решения, по своей природе напоминал страховку: если в результате соглашение признается не ненарушающим Ст. 85, иммунитет и предусмотрительность не нужны. Права истца затронуты принятым решением только при решении об обратном.

СПОРНЫЕ СУДЕБНЫЕ ДЕЛА

В связи с большинством дел определение, имеет ли акт института Сообщества правовое воздействие, весьма тривиально. Некоторые из примеров уже указаны. Однако Суд ЕС также вынес решения по ряду трудных с этой точки зрения дел. Этот параграф посвящен анализу таких дел.

Первое, весьма простая ситуация: если юридический акт только подтверждает предшествующий, он не вносит изменений в чей-либо правовой статус. Такой акт не оказывает правового воздействия[12]. Однако это не относится к ситуации, когда последующий акт выходит за рамки предыдущего и создает новые права и обязанности[13], или если после принятия первого акта имело место существенное изменение обстоятельств, что привело к модификации правового воздействия первого акта[14]. Это особенно сильно касается ситуации, когда решение суда обязывает власти пересмотреть первый акт[15].

---

[10] Там же at 91.

[11] См. также *Deshormes* v. *Commission*, Case 17/78, [1979] ECR 189 (at paras. 8—17 of the judgement).

[12] См. *SNUPAT* v. *High Authority*, Cases 42, 49/59, [1961] ECR 53, at 75—76.

[13] См. например *France* v. *Commission*, Case C-325/91, 16 June 1993; *France* v. *Commission*, Case C-303/90, 13 November 1991. В связи с первым делом "сообщение" и в связи с вторым "практические правила" ('code of practice') были признаны актами, подлежащими пересмотру, так как они предусматривали создание новых прав и обязанностей по сравнению с основной мерой, к которой они применялись.

[14] См. *ERTA*, Case 22/70, [1971] ECR 263 at para. 66 of the judgement и *per* Advocate General de Lamothe at 286.

[15] *SNUPAT* v. *High Authority*, ссылка 12 ранее.

Второе, Суд ЕС постановил, что акт не может быть пересмотрен, если он оказывает только внутреннее воздействие[16]. Имеется в виду, что, если акт затрагивает только внутреннюю организацию или функционирование принявшего его института, третьи стороны не могут его оспаривать[17]. Этот принцип в основном применялся в отношении актов Европейского парламента[18] и в настоящий момент прямо закреплен в Ст. 173 ЕС для случаев, когда Парламент не действует совместно с Советом[19]. Однако проведение четкой разграничительной линии между актом чисто внутренним, и актом, затрагивающим интересы третьих сторон, не всегда легкое делом[20].

Трудные проблемы возникают в случае, когда властный орган принимает акт, имеющий обязательный характер в отношении его будущих действий. Так как такой акт может лишить орган определенных полномочий — полномочий действовать по-другому — он затрагивает правовой статус тех, кто может воспользоваться положительным эффектом от реализации полномочий. Однако этот вопрос труден, так как орган может аннулировать акт. Однако, если орган связан актом до его аннулирования, акт, вероятно, должен рассматриваться как акт, который может быть пересмотрен.

Пример этого — дело *Lassalle* v. *European Parliament*[21]. Дело возникло в результате иска[22], поданного служащим Европейского парламента с целью аннулировать объявление о вакансии поста руководителя отдела, сотрудником которого он являлся. В объявлении указывалось требование, что кандидат должен "в совершенстве владеть итальянским языком". Не существовало каких-либо веских причин, чтобы от занимающего пост лица требовалось в со-

---

[16] *Group of the European Right* v. *Parliament*, Case 78/85, [1988] ECR 1753; *Les Verts* v. *Parliament*, Case 190/84, [1988] ECR 1017; *France* v. *Parliament*, Cases 358/85, 51/86, [1988] ECR 4821 (para. 17 of the judgement). Эти дела соответственно касались решения о допустимости предложения по расследованию фашизма, решений о реализации бюджета и решения относительно срочного проведения слушаний по определенному вопросу.

[17] Однако это не исключает возможности члену персонала оспорить акт, если он затрагивает его права.

[18] В определенной степени он может быть обоснован концепцией парламентского суверенитета и автономии.

[19] Ст. 173 предусматривает, что такие акты могут быть пересмотрены, только если они "предназначены оказать правовое воздействие на третьи стороны". Это положение, введенное Маастрихтским договором, инкорпорирует в Договор принцип, который был заложен Судом ЕС в решении по делу *Les Verts* v. *Parliament*, Case 294/83, [1986] ECR 1339 (para. 25 of the judgement).

[20] См., напр. *France* v. *Commission*, Case C-366/88, [1990] ECR I-3571, дело касалось инструкций Комиссии своим сотрудникам в отношении того, как они должны использовать определенные полномочия. Суд постановил, что инструкции могут быть пересмотрены, так как они затрагивали права третьих сторон.

[21] Case 15/63, [1964] ECR 31. См. также *Küster* v. *European Parliament* , Case 79/74, [1975] ECR 725 (at paras. 4—8 of the judgement) и *De Roubaix* v. *Commission*, Case 25/77, [1978] ECR 1081 (at paras. 6—9 of the judgement).

[22] Иск был подан согласно Art. 91 of the Staff Regulations (Regulation 31/1962, JO 1962, p.1385): см. Ст. 179 ЕС. Однако спорный вопрос был таким же, как и согласно Ст. 173 ЕС или 33 ЕОУС.

вершенстве владеть итальянским языком, это представляло собой замаскированное указание на то, что должность зарезервирована за гражданином Италии. Это требование не давало истцу возможности претендовать на данный пост и поэтому он добивался аннулирования объявления. Допустимость иска ответчиком не оспаривалась и, следовательно, Судом детально не обсуждалась. Однако Генеральный адвокат указал[23]:

> ...в данном случае объявление о вакансии содержит различные условия, ограничивающие выбор, который, вероятно, должна делать администрация. Короче говоря, она заранее ограничивает свой выбор и, делая это, принимает решение, которое после опубликования оказывает немедленное отрицательное воздействие на служащих, которые, как истец, не отвечают тому или иному требованию...

Таким образом объявление признано актом, подлежащим пересмотру.

Хотя случаи, когда властный орган только делает заявление относительно того, как он будет использовать свои полномочия в будущем, и когда он принимает обязательный в этом отношении акт, теоретически различаются, это различие трудно определимо на практике. Как подчеркивалось ранее, один из недостатков права Сообщества — отсутствие в нем эквивалента английскому иску о декларации (action for a declaration). Суд ЕС, однако, попытался устранить этот недостаток, указав, что заявление о будущих намерениях может считаться актом, подлежащим пересмотру. Строго говоря, это возможно, только когда орган связан своим заявлением; однако это может оказать нежелательные последствия, так как заинтересованные лица лишаются средства судебной защиты.

Пример — дело *Fédération Charbonnière de Belgique* v. *High Authority*[24]. При рассмотрении этого дела Комиссия сообщила правительству Бельгии, что продолжение предоставления стабилизационных грантов для оказания помощи угольным бассейнам зависит от принятия правительством Бельгии определенных мер. Это, конечно, означало, что если меры не будут приняты, субсидирование будет прекращено. Строго говоря, ничьи права не нарушены, так как Комиссия (предположительно) не была связана своим заявлением. Однако, конечно, желательно, чтобы угледобывающие компании могли получить решение о действительности решения Комиссии сразу после того, как оно принято, а не дожидались, какие действия предпримет Комиссия, если правительство Бельгии не подчинится ее требованиям. Надлежащим средством судебной защиты могла бы стать возможность подать иск. При отсутствии такой возможности Суд должен охарактеризовать письмо Комиссии как акт, подлежащий пересмотру. Именно это он и сделал. Он привел следующую мотивировку принятого решения[25]:

---

[23] At. p. 41.
[24] Cases 8/55, [1956] ECR 245.
[25] [1956] ECR at 257.

В письме от 28 мая 1955 г. Высший руководящий орган установил, что оказание стабилизирующей помощи должно сопровождаться принятием правительством Бельгии серии мер. Кроме того, он считает, что правительство Бельгии должно принять четыре меры, обозначенные пунктами (a), (b), (c) и (d). Действия, предусмотренные пунктом (d), являются,таким образом, частью мер, которые правительство Бельгии должно принять, если этого потребуют обстоятельства. Таким образом Высший руководящий орган недвусмысленно определил свою позицию, которую он займет в случае, если возникнут обстоятельства согласно пункту 2(d) письма. Другими словами, он определил норму, которая должна быть применена в случае необходимости. Таким образом, это должно рассматриваться как решение в понимании Ст. 14 Договора.

Еще один пример — дело *Algera* v. *Common Assembly*[26]. Истцами по этому делу выступили сотрудники Общей ассамблеи ЕОУС, найм которых регулировался контрактами, предусматривающими ограниченный срок действия. Когда были приняты Правила персонала учреждений Сообщества (Staff Regulations for Community employees), истцам в соответствии с этими Правилами были предложены постоянные рабочие места. Однако предложенные условия истцов не устроили. Им от имени Ассамблеи было направлено письмо, констатирующее факт отказа от предложенных им условий и предписывающее, что если они не изменят свою позицию, они будут считаться только временными работниками и потеряют ряд привилегий. Суд постановил, что это письмо представляет собой акт, подлежащий пересмотру, так как он с необходимой точностью указывал, какие действия предпримет Общая ассамблея, если истцы будут далее отказываться от предложенных им условий[27].

Фактически Суд ЕС принял общую концепцию, что любое заявление института Сообщества в отношении планируемых им действий при определенных обстоятельствах считается актом, подлежащим пересмотру, при условии, что это заявление носит определенный и недвусмысленный характер. Как представляется, не имеет значения факт, что институт юридически не связан таким заявлением. Конечно, желательно, чтобы лица, интересы которых затронуты, могли проверить, что планируемые действия законны и что они могут исходить из предположения, что власти имеют в виду именно то, о чем они говорят. Таким образом, хотя заявление о намерениях строго говоря не может считаться юридическим актом, с точки зрения политики желательно, чтобы он трактовался как таковой при отсутствии положения об иске о декларации.

Учитывая эти более ранние дела, трудно понять решение Суда по делу *United Kingdom* v. *Commission*[28], которое было связано с заключением контрактов с компаниями на оказание услуг странам третьего мира в соответствии с программой помощи ЕС[29]. Компании, участвующие в конкурсе по этим кон-

---

[26] Cases 7/56, 3-7/57, [1957] ECR 39.
[27] [1957] ECR at 54.
[28] Case 114/86, [1988] ECR 5289.
[29] The Second ACP-EEC Convention of Lomé, 1979.

трактам, должны были подать в Комиссию заявление, после чего Комиссия должна была произвести окончательный отбор. Проблема возникла, когда Комиссия оповестила участников, что при отборе она будет принимать во внимание национальную принадлежность заинтересованной компании. Идея состояла в том, что контракты по возможности должны распределяться среди компаний, представляющих каждое государство-член, в соответствии с финансовым вкладом соответствующего государства-члена в программу помощи: как представляется, компания могла быть исключена из окончательного списка, если заключено слишком много контрактов с другими компаниями из того же государства-члена.

В какой-то период Комиссия отказалась от такой политики, однако затем приняла решение опять к ней вернуться. Решение было оспорено Соединенным Королевством[30], которое утверждало, что оно имеет правовое воздействие, так как могло привести к исключению компании из окончательного списка. Суд, однако, отклонил возражения на том основании, что правовое воздействие имеет место не в силу решения, а в силу факта наличия окончательного списка[31]. Таким образом, иск Соединенного Королевства не был принят.

Это решение представляется неудачным. Даже если политику Комиссии можно оспорить при рассмотрении иска с целью аннулирования решения об исключении какой-либо компании из окончательного списка, на практике трудно доказать, что компания исключена по этой причине. Более того возбуждение иска может быть эффективным средством защиты, только если процесс отбора прекращается до момента вынесения Судом решения. Это может привести к задержке на два года реализации программы помощи. Для Суда намного более разумно решить вопрос в принципе сразу после того, как Комиссия объявляет о своей новой политике[32].

Еще одна проблема возникает, когда процедура, предусмотренная для принятия решения, включает ряд стадий, каждая из которых сама по себе предполагает принятие своего рода предварительного решения. Например, может быть закреплено требование, что перед принятием окончательного решения должно быть получено заключение определенных органов. Возника-

---

[30] Нидерланды поддержали Соединенное Королевство, а Италия выступила на стороне Комиссии.

[31] Суд пытался усилить сделанный вывод, констатировав, что списки не во всех случаях составлялись в соответствии с принятыми Комиссией критериями. Трудно представить, какое это может иметь отношение к делу: даже если критерии применялись лишь в некоторых случаях, они все равно могли затронуть права заявителей.

[32] См. the Opinion of Advocate General Lenz, который принял точку зрения, что иск являлся допустимым и что решение должно быть аннулировано. Возможно, Суд намеренно признал иск недопустимым, чтобы не принимать решение по существу. По всей видимости, политика Комиссии поддержана большинством государств-членов, таким образом, если бы Суд признал ее незаконной, он нанес бы этим государствам обиду. С другой стороны, если бы Суд эту политику оправдал, он создал бы прецедент, который мог бы создать проблемы при рассмотрении дел, касающихся обвинений государств-членов в дискриминации по национальному признаку.

ет вопрос, должны ли все эти предварительные решения рассматриваться как акты, подлежащие пересмотру, или они должны рассматриваться как составляющие окончательного решения. С теоретической точки зрения правильный ответ на этот вопрос зависит от точных правовых норм. Если предусмотрено, что заключение определенного органа должно быть только *принято во внимание* властным органом, который принимает окончательное решение, представляется, что оно не затрагивает чей-либо правовой статус и, таким образом, не является актом, который может быть пересмотрен. Если же, с другой стороны, правовая норма предусматривает, что властный орган, принимающий окончательное решение, не может принять определенное решение, если не получено позитивное заключение какого-либо другого органа, предварительное решение ограничивает полномочия органа, принимающего окончательное решение. В этом случае предварительное решение должно рассматриваться как акт, который может быть пересмотрен.

Однако Суд не принял такую точку зрения. В деле *Huber* v. *Commission*[33] Суд должен был рассмотреть проблему, связанную с назначением должностного лица Сообщества. В соответствии с Правилами персонала (the Stuff Regulations) сначала следовало получить заключение Совета по кадрам (the Establishment Board). Более того было предусмотрено, что принимающий решение орган — Комитет председателей (the Committee of Chairmen) — не имеет права произвести назначение должностного лица, если заключение Совета по кадрам отрицательное. В деле *Huber* v. *Commission* заключение было отрицательным и Генеральный адвокат указал, что так как назначающий орган не имел права произвести назначение без позитивного заключения Совета по кадрам, это заключение считается актом, который может быть пересмотрен[34]. На основании этого заключения Комитет председателей был лишен полномочий произвести назначение, что свело шансы кандидата получить назначение к нулю. Суд, однако, отклонил этот довод на том основании, что заключение неотделимо от окончательного решения. Суд признал, что заключение не является актом, который может быть пересмотрен[35].

Это решение с точки зрения права спорно, однако оно, вероятно, как показывают факты дела не нанесло сколько-нибудь значительного ущерба, так как Суд дал ясно понять, что заключение может быть оспорено при иске с целью аннулировать окончательное решение. Более того, в определенном отношении такое решение выгодно истцу, так как течение искового срока начинаться со дня вынесения окончательного решения. Результат рассмотрения этого и последующих дел — правило, что отдельно взятые

---

[33] Case 78/63, [1964] ECR 367. Это дело также было связано с Staff Regulations: см. сноску 22 выше.

[34] Там же, at 383.

[35] At pp. 375—376.

предварительные решения такого типа не могут быть пересмотрены[36]. Чтобы на предварительное решение распространялось это правило, оно не должно затрагивать права истца независимо от окончательного решения. Его единственными правовыми последствиями должно быть влияние на окончательное решение[37].

Ведущее судебное дело — *IBM* v. *Commission*[38]. Это еще одно дело, связанное с политикой ЕС в области конкуренции. Комиссия приняла решение возбудить иск против компании IBM в связи с предполагаемым злоупотреблением этой компанией своим доминирующим положением. Комиссия направила этой компании письмо с информацией об этом и приглашением представить свое дело. К письму был приложен документ, в котором были сформулированы обвинения в отношении компании — заявление о нарушениях. При слушании в суде это сообщение носило предварительный по отношению к любому решению характер. Однако IBM возражала против судебного разбирательства, используя основания, не относящиеся к существу дела. В частности, IBM утверждала, что в заявлении о нарушениях отсутствует ясность (по мнению IBM из документов непонятно, что вменяется компании), что решение подать иск принято не членами Комиссии, а должностным лицом и что производство по этому делу противоречит международному праву, так как представляет собой попытку Комиссии применить право Сообщества экстерриториально. Безусловно, для IBM было выгодно добиться решения по этим пунктам перед рассмотрением дела по существу. Поэтому компания предъявила иск об аннулировании решения начать судебное разбирательство и заявления о нарушениях.

Суд, однако, постановил, что эти акты не относятся к разряду подлежащих пересмотру: это только предварительные решения, которые могут быть оспорены при пересмотре окончательного решения. Суд сослался на то, что последствия решения начать судебное разбирательство были либо полностью благоприятными для IBM (например, это предотвратило судебное разбирательство, возбужденное национальными властями), либо просто предваряли дальнейшие действия в рамках процедуры.

Возможно, это решение было правильным с точки зрения прецедентного права Суда, однако для IBM оно имело отрицательные последствия, так как компания, лишившись возможности судебного рассмотрения предварительь-

---

[36] См. также *Weighardt* v. *Euratom Commission*, Case 11/64, [1965] ECR 285, at 298; *Bossi* v. *Commission*, Case 346/87, [1989] ECR 303 (para. 23 of the judgement); *Marcopoulos* v. *European Court of Justice*, Cases T-32, 39/89, [1990] ECR II-281 (paras. 20—23 of the judgement).

[37] В связи с делом *Noordwijks Cement Accoord* (ранее) Комиссия утверждала, что содержащееся в ее письме решение — только предварительное, однако Суд отклонил этот аргумент на том основании, что решение имело немедленные юридические последствия, не зависимые от окончательного решения.

[38] Case 60/81, [1981] ECR 2639.

ных возражений, должна была произвести большие расходы, отстаивая свои интересы при рассмотрении дела по существу[39].

Еще одно дело, при рассмотрении которого Комиссия выдвинула аргумент "предварительного решения", — *AKZO* v. *Commission*[40]. Оно также было связано с вопросами конкуренции. В ходе рассмотрения этого дела Комиссия приняла решение предъявить истцам некоторые документы ответчика, однако ответчик возражал, утверждая, что документы носят конфиденциальный характер и он не желает раскрывать их своим конкурентам. Ответчик подал иск об аннулировании этого решения Комиссии. На этот раз Суд признал иск допустимым: решение прямо не зависело от окончательного решения и затронуло право AKZO на нераскрытие конфиденциальной информации. Более того, право оспорить решение относительно документов в контексте возражения против окончательного решения не обеспечивало адекватного средства защиты, так как к этому моменту ущерб уже был бы нанесен.

Ситуация, рассмотренная в деле *Italy v. Commission*[41], касающемся государственной помощи промышленности, была аналогичной. Согласно Ст. 92 ЕС такая помощь считается несовместимой с принципами общего рынка, если она влияет на конкуренцию, при этом существует ряд исключений. В Ст. 93 проводится различие между уже оказываемой помощью и помощью, оказание которой планируется в будущем. Во втором случае Комиссия должна быть уведомлена о помощи до начала ее предоставления. Если после предварительного рассмотрения Комиссия посчитает, что помощь несовместима с принципами общего рынка, она должна начать процедуру, предусмотренную Ст. 93(2) ЕС, с целью вынесения окончательного решения о совместимости помощи с принципами общего рынка. В этом случае государство-член не имеет права предоставлять помощь до момента вынесения окончательного решения. Предоставленная в нарушение этой нормы помощь должна быть взыскана с получателя, даже если в соответствии с окончательным решением помощь будет признана совместимой с принципами общего рынка[42]. С другой стороны, если помощь уже оказывается, решение Комиссии начать процедуру не означает, что оказываемая помощь должна быть прекращена.

Дело касалось помощи, которую правительство Италии расценивало как уже оказываемую. Однако по мнению Комиссии это были новые действия по

---

[39] Два других подобных решения см. *Nashua Corporation* v. *Commission and Council*, Cases C-133, 150/87, [1990] ECR I-719 и *Gestetner Holdings* v. *Commission and Council*, Case C-156/87, [1990] ECR I-781, оба решения касались антидемпинговой процедуры. Иски были возбуждены с целью аннулировать отказ Комиссии принять гарантии заинтересованных компаний: Суд постановил, что отказ не является актом, который может быть пересмотрен, так как Комиссия играет роль только на предварительной стадии в этой процедуре, а окончательное решение принимает Совет, который не связан какими-либо предложениями Комиссии. В случае, если Совет примет решение о введении антидемпинговой пошлины, заинтересованные компании могут оспорить отказ Комиссии в контексте возражения в отношении предусматривающего пошлину регламента.

[40] Case 53/85, [1986] ECR 1965.

[41] Case C-47/91, 30 June 1992.

[42] *Federation nationale du commerce exterieur* v. *France*, Case C-354/90, 21 November 1991.

оказанию помощи, и она приняла решение начать процедуру согласно Ст. 93(2). Так как это решение затрагивало права получателя помощи до момента завершения процедуры, Суд ЕС, несмотря на протесты Комиссии, постановил, что оно считается актом, который может быть пересмотрен. Суд, однако, дал ясно понять, что пересмотру подлежит только часть решения, касающаяся вопроса, является эта помощь новой или уже оказываемой: вопрос ее совместимости с принципами общего рынка должен был дожидаться принятия Комиссией окончательного решения.

В заключение необходимо сказать несколько слов о деле *NBV and NVB* v. *Commission*[43], рассмотренном Судом первой инстанции. Дело касалось политики ЕС в области конкуренции. Истцы обратились в Комиссию с целью получить разрешение на заключение соглашения (negative clearance of an agreement)[44]. Разрешение было предоставлено. Решение, в соответствии с которым оно было предоставлено, предусматривало, что несмотря на то, что соглашение по своим свойствам является ограничительным, оно не противоречит праву Сообщества, так как не оказывает отрицательного воздействия на торговлю между государствами-членами[45]. Истцы подали иск с целью аннулировать ту часть решения, в которой говорилось, что соглашение по своим свойствам ограничивает конкуренцию. Так как они хотели аннулировать только часть решения, рассмотрению подлежал вопрос, имеет ли *эта часть* правовое воздействие. Так как она такого воздействия не имела — степень воздействия была сведена к нулю указанием, что соглашение не оказывает отрицательного воздействия на торговлю между государствами-членами — она не считалась актом, который может быть пересмотрен. Таким образом иск был признан не подлежащим рассмотрению.

АКТЫ НИЧТОЖНЫЕ И ОСПОРИМЫЕ

До настоящего момента ничего не говорилось о действительности актов. Это, конечно, важно, так как можно предположить, что недействительный акт не может иметь правового воздействия. Однако общим правилом права Сообщества является то, что недействительные акты оспоримы, но не считаются ничтожными. Другими словами, они вызывают правовые последствия до того, пока не будут аннулированы Судом ЕС. Так как вопрос юрисдикции решает-

---

[43] Case T-138/89, 17 September 1992.

[44] Такое разрешение представляет собой решение, предусматривающее, что соглашение не нарушает право Сообщества.

[45] Согласно Ст. 85 ЕС соглашения попадают в пределы действия права Сообщества, если они влияют на торговлю между государствами-членами.

ся в самом начале слушаний, правильно при рассмотрении оспоримого акта в целях установления, имеет ли он правовые последствия, исходить из того, что этот акт является действительным.

Правило, что недействительные акты обычно являются оспоримыми, а не ничтожными, столь же важно и по другой причине. Как уже пояснялось, срок для подачи иска об аннулировании акта — очень короткий. По истечении этого срока акт не может быть аннулирован. Однако недействительный акт, который по этой причине имеет иммунитет от пересмотра, не обладает таким же режимом, как действительный акт, так как он может быть предметом косвенного обжалования[46]. Однако это право ограниченное; таким образом, в некоторых аспектах оспоримый акт, не аннулированный до истечения срока исковой давности, имеет такие же последствия, как и действительный акт.

Причиной появления правила, что недействительные акты считаются только оспоримыми, и то очень короткое время, пока может быть подан иск о его аннулирования, считается желание обеспечить правовую определенность (legal certainty). Если кажется, что акт органа власти действителен, желательно, чтобы он именно так и трактовался до момента, когда он будет аннулирован; при этом период неопределенности максимально ограничивается путем установления короткого срока исковой давности. Однако, если акт очевидно является недействительным — например, если он принят органом, который явно не имел полномочий его принимать — вопрос о правовой определенности не возникает. В этом случае акт может быть признан аннулированным, "не существующим" согласно терминологии Сообщества.

Возникает два важных следствия. Первое, как бы парадоксально это ни звучало, аннулирование такого акта не входит в компетенцию Суда ЕС. Так как акт не считается существующим, он не может иметь правовых последствий, следовательно, он не может быть пересмотрен. Если предъявляется иск с целью аннулирования такого "акта", Суд признает иск не подлежащим рассмотрению: он не обладает юрисдикцией *ratione materiae*. Звучит весьма логично, хотя с точки зрения англосаксонского менталитета может показаться странным, что акт, который стал недействительным в силу существенной, но не явной ошибки, может, будучи только оспоримым, быть аннулирован Судом; а "акт", являющийся явно недействительным, нет. Однако на практике этот недостаток не оказывается столь серьезным, как может показаться, так как, если Суд выносит решение, указывающее, что иск не подлежит рассмотрению из за того, что акта не существует, практический результат этого решения равен декларации о недействительности. (При этом истцу, который технически является проигравшей стороной, могут быть даже возмещены судебные издержки, если он докажет, что от-

---

[46] См. гл. 14.

ветчик своим поведением навел его на вывод, что акт фактически имеет правовые последствия)[47].

Второе следствие того, что "акт" признан несуществующим, — то, что истечение срока исковой давности не придает ему действительности даже в минимальной степени. Он может быть косвенно оспорен при любых обстоятельствах, так как после того, как он признан несуществующим, нет судов, компетентных его рассматривать: судьи Сообщества должны рассматривать, является ли он несуществующим, даже если сторонами вопрос об этом не поднимается[48]. Истечение срока исковой давности никогда не может сделать такой акт действительным[49].

Сказать точно, при каких обстоятельствах акт считается несуществующим, нелегко, однако Суд ЕС постановил, что такой акт должен иметь очень серьезные и явные дефекты[50]. Обычно недействительность акта должна быть видна непосредственно (on its face). В решении по делу *Société des Usines à Tubes de la Sarre v. High Authority*[51] Суд ЕС постановил, что отсутствие обоснования делает акт несуществующим. Однако эта формула не была подтверждена при рассмотрении последующих дел[52] и в настоящий момент не может считаться действующим правом. Акт, по всей вероятности, будет несуществующим в двух случаях: если он явно является *ultra vires*, например, если он касается вопроса, который полностью находится вне сферы Договоров[53], или когда при его принятии были допущены столь значительные процедурные нарушения, что нельзя говорить, что акт принят органом власти.

Последняя ситуация рассматривалась Судом ЕС в деле *Lemmerz-Werke* v. *High Authority*[54], где Суду необходимо было принять решение, являются ли письма актами, подлежащими пересмотру согласно Ст. 33 ЕОУС. Комиссия (Высший руководящий орган) до этого издала общее решение (Решение 22/60), в котором закреплялись требования к форме решения[55]. Одно из этих требований — решение от имени Комиссии должно быть подписано одним

---

[47] См. *Lemmerz-Werke* v. *High Authority*, Cases 53—54/63, [1963] ECR 239, at 249. В связи с этим делом истец должен был оплатить одну четверть судебных издержек, а ответчик — три четверти. В связи с делом *Tubes de la Sarre* (ниже) истец вынужден был оплатить все судебные издержки, однако в решении по делу *BASF* (ниже) Суд первой инстанции присудил оплату всех издержек ответчику (Комиссии).

[48] *BASF* v. *Commission* (ниже).

[49] См. Далее гл. 14.

[50] *Consorzio Cooperative d'Abruzzo* v. *Commission*, Case 15/85, [1987] ECR 1005 (para. 10 of the judgement); *BASF* v. *Commission* (далее). См. далее *Alegra* v. *Common Assembly*, Cases 7/56, 3-7/57, [1957] ECR 39, at 60—61.

[51] Cases 1, 14/57, [1957] ECR 39, at 60—61.

[52] См. например, *Nold* v. *High Authority*, Case 18/57, [1957] ECR 121, и *Noordwijks Cement Accoord* case, Cases 8-11/66, [1967] ECR 75. Дело Tubes de la Sarre — по-прежнему отдельное дело, касающееся обоснованного заключения (эквивалента решения) согласно четвертому параг. Ст. 54 ЕОУС.

[53] *Commission* v. *France* (Rediscount Rate), Cases 6, 11/69, [1969] ECR 523.

[54] Cases 53, 54/63, [1963] ECR 239.

[55] В связи с этим см. *Krupp* v. *Commission*, Cases 109, 114/75, [1977] ECR 381, at 388 *per* Advocate General Mayras.

из ее членов. Письма, подписанные только должностным лицом Комиссии, не удовлетворяли этому требованию, в связи с чем Суд постановил, что они не являются решениями и, следовательно, не подлежат пересмотру. Суд привел следующие обоснования своего решения[56]:

> Согласно Ст. 14 решения должны приниматься Высшим руководящим органом, то есть его членами, заседающими в рамках органа. Такие решения являются "обязательными во всех своих частях", при этом они, однако, должны показывать, что предназначены создавать правовые последствия для тех, кому они адресованы.
>
> Общепринятый смысл слова показывает, что решение обозначает кульминационную точку процедуры в рамках Высшего руководящего органа и, следовательно, считается определенным выражением его намерений.
>
> В заключение в целях правовой защиты всех тех, чьи интересы затронуты, необходимо, чтобы они могли идентифицировать по форме решение, имеющее такие серьезные последствия, в частности, предельный срок для реализации права его оспорить. Особенно в отношении меры такого масштаба, как решение, тем кому оно адресовано, должна быть предоставлена четкая возможность определить, что они имеют дело с такой мерой.
>
> Из приведенных выше соображений следует, что решение должно быть мерой, принятой Высшим руководящим органом, действующим как орган, которая предназначена для создания правовых воздействий и представляет собой кульминационную точку процедуры в рамках Высшего руководящего органа; при этом Высший руководящий орган должен принимать окончательное решение в форме, по которой можно определить его характер.
>
> Таким образом, ни одна мера, которая, в частности, как представляется, не обсуждена и не принята Высшим руководящим органом и не засвидетельствована подписью одного из его членов, не может квалифицироваться как решение.

Нелегко определить, в какой степени принципы, заложенные в этом фрагменте, основаны на Решении 22/60 в отличие от самого Договора. Судебное решение прямо не основано на Решении 22/60, и Суд осторожно подошел к констатации, что невыполнение несущественного требования к форме не является фатальным, если удовлетворены "основополагающие условия концепции решения в понимании Договора". Предполагается, что по крайней мере частично судебное решение не зависело от Решения 22/60. Если это так, Решение должно рассматриваться как сомнительный источник права, если его толкование предполагает, что подпись члена Комиссии необходима во всех случаях[57]. Неразумно утверждать, что Комиссия не может делегировать сотрудникам своего аппарата полномочия в отношении менее важных решений. В ряде решений Суд признал, что письма, подписанные сотрудниками аппарата Комиссии, считаются актами, подлежащими пересмотру[58].

---

[56] Там же, с. 248.

[57] Третий параграф цитаты говорит: Суд имел в виду, что принцип должен применяться к решениям, которые предполагают "серьезные правовые последствия".

[58] Например, в решении по делу *Noordwijks Cement Accord*, Cases 8-11/66, [1967] ECR 75; см. далее Usher (1984) 9 ELRev. 261, at 262. Интересно отметить, что в решении по делу *Kohler v. Court of Auditors*, Cases 316/82, 40/83, [1984] ECR 641, которое касалось правил персонала (Staff Regulations), Суд ЕС постановил, что решения в устной форме также могут считаться актом, который может быть пересмотрен: см. Usher, ранее.

Самое последнее рассмотренное дело — *BASF* v. *Commission*[59] (Суд первой инстанции)[60]. Оно касалось решения Комиссии, в котором указывалось на факт нарушения рядом компаний Ст. 85 ЕС в связи с их участием в соглашении, предусматривающем фиксирование цен. Упомянутые компании, на которые Комиссией был наложен штраф, возбудили иск об аннулировании решения. В ходе слушаний Комиссия признала, что она не может предъявить подлинную копию решения, подписанную и заверенную в соответствии с Правилами процедуры (Rules of Procedure). Представляется, что реально члены Комиссии не согласовали точный текст, а только высказали согласие по существу решения. В любом случае текст решения с момента, когда он должен был быть принят, подвергся существенным изменениям. Более того версии решения на голландском и итальянском языках были приняты только одним членом Комиссии, который произвел соответствующие действия уже после того, как закончился срок его полномочий.

Суд первой инстанции начал изложение решения с констатации важности выполнения правила, что решения после того, как они приняты, не должны изменяться[61]. Это правило — неотъемлемая часть концепции правовой определенности (legal sertainty). Суд указал на невозможность установить точное содержания решения, так как Комиссия полностью пренебрегла процедурой удостоверения подлинности, предусмотренной Правилами процедуры (Rules of Procedure)[62]. Также невозможно точно установить, кто и когда принял данное решение. В связи с этим "решение" было объявлено несуществующим. Заявление признано не подлежащим рассмотрению из-за отсутствия акта, подлежащего пересмотру, однако на Комиссию были возложены судебные издержки.

Нет сомнений, что у Суда было больше чем достаточно оснований, чтобы объявить решение несуществующим. Чтобы считалось, что решение принято Комиссией, необходимо соблюдение основных требований, касающихся подтверждения подлинности его текста. Ситуация может быть иной при менее важных решениях, которые Комиссия имеет право делегировать своим должностным лицам. Однако даже в этом случае принцип правовой определенности означает, что не должно существовать каких-либо сомнений относительно содержания решения.

---

[59] Cases T-79/81 (etc.), 27 February 1992.

[60] К моменту выхода этой книги на рассмотрении Суда ЕС находилась апелляция. Номер апелляции С-137/92-Р.

[61] Это не означает, что они не могут быть изменены последующим решением: это означает, что текст не может быть изменен должностным лицом (даже членом Комиссии) украдкой, без выполнения предусмотренной для принятия новых решений о процедуре.

[62] В *соответствии со Ст. 12 Правил тексты принятых Комиссией актов, подлинность которых* удостоверена подписями Председателя и Генерального секретаря Комиссии, должны быть приложены к протоколам, регистрирующим их принятие.

АВТОР АКТА

В дополнение к требованию о правовых последствиях акт может быть пересмотрен, если он принят соответствующим институтом или органом Сообщества. В зависимости от Договора ситуация отличается. Ст. 173 ЕС наиболее емкая. Согласно этой статье могут быть пересмотрены следующие акты:

1) акты, принятые совместно Европейским парламентом и Советом;
2) акты Совета;
3) акты Комиссии;
4) акты Европейского центрального банка (ЕЦБ);
5) акты Европейского парламента.

Статья охватывает действия трех политических институтов ЕС и не затрагивает два неполитических института (Суд ЕС и Счетную палату). Под действие Статьи также подпадает орган, не имеющий статуса института, — ЕЦБ. До вступления в силу Маастрихтского договора Ст. 173 касалась только Совета и Комиссии. Однако Суд ЕС постановил, что акты Европейского парламента также подпадают под действие этой Статьи (при условии, что они имеют правовые последствия в отношении третьих сторон)[63] и Ст 173 была изменена Маастрихтским договором, придавая этому положению официальный статус. Впервые принятие актов совместно Европейским парламентом и Советом стало возможным после вступления в силу Маастрихтского договора[64], который также предусматривает создание ЕЦБ. Таким образом действие Ст. 173 расширено, и она стала применяться к этим двум категориям актов.

В связи с внесенными Маастрихтским договором поправками границы Статьи 146 Евратома были расширены и в сферу ее действия подпали акты Парламента (не действующего совместно с Советом) с теми же условиями, которые определены в Ст. 173 ЕС. Акты, принятые Европейским парламентом и Советом совместно, как и акты ЕЦБ, под действие Ст. 146 не подпадают.

Под действие Статьи 33 ЕОУС (Маастрихтский договор не внес в нее изменений, касающихся рассматриваемых вопросов) подпадают только акты Комиссии. Ст. 38 ЕОУС предусматривает возможность пересмотра (по ограниченным основаниям) актов Совета и Парламента, при этом в качестве истцов должны выступать либо государство-член, либо Комиссия[65].

Если автором акта не является один из перечисленных органов, акт не подлежит пересмотру. Так, например, акт представителей Правительств государств-членов согласно Ст. 173 ЕС не подлежит пересмотру, даже если встреча представителей проходила в рамках Совета[66]. Суд, однако, не только учи-

---

[63] *Parti Ecologiste - 'Les Verts'* v. *European Parliament*, Case 294/83, [1986] ECR 1339.
[64] См. Ст. 189b ЕС.
[65] Ст. 38 ЕОУС не может быть применена к *Parti Ecologiste - 'Les Verts'* v. *European Parliament*, так как в качестве истца выступала политическая партия.
[66] *European Parliament* v. *Council*, Cases C-181, 248/91, 30 June 1993.

тывает наименование акта, а определяет, был ли он действительно принят данным органом, рассматривая его содержание и обстоятельства принятия[67].

Наличие в разных Договорах различных положений может стать причиной трудностей. Конечно, в случае, если акт принят согласно только одному Договору, трудностей не будет. Однако какая ситуация возникает, если акт принимается в соответствии со всеми тремя Договорами? Такая ситуация имела место, и в связи с ней было возбуждено дело *Luxembourg v. European Parliament*[68]. Описанная ситуация была результатом того, что Европейский парламент принял резолюцию, в соответствии с которой его последующие пленарные заседания должны проходить в Страсбурге. До этого некоторые из заседаний проходили в Люксембурге и правительство этой страны решило оспорить резолюцию. Дело было начато до вступления в силу Маастрихтского договора и до того, как Суд ЕС "переписал" Ст. 173 ЕС таким образом, что под ее действие стали попадать действия Парламента; в результате возникла ситуация, когда акты Европейского парламента могли быть пересмотрены только в соответствии с Договором о ЕОУС.

Для всех трех Сообществ существует только один Парламент, и его последующие пленарные заседания касались их всех. Могла ли резолюция быть пересмотрена на основании только одного Договора? По мнению Парламента — нет. По его мнению при принятии резолюции он на основании всех трех Договоров произвел единое и неделимое использование своих полномочий. Однако Суд ЕС постановил, что резолюция может быть аннулирована только на основании Ст. 38 ЕОУС. Таким образом, как представляется, деятельность института не ограничивается только одним Договором, предоставляемые любым из соответствующих Договоров средства защиты, могут быть использованы для оспаривания меры[69]. По-видимому, если акт аннулирован согласно одному из Договоров, он считается аннулированным в отношении всех соответствующих Договоров: он не может считаться аннулированным в отношении одного и функционировать в отношении других[70].

Что происходит, если институт Сообщества, акты которого могут быть пересмотрены, делегирует полномочия какому-либо другому органу? Могут ли быть пересмотрены акты этого органа? Конечно, если полномочия делегированы органу Сообщества, акты которого также могут быть пересмотрены, проблем не возникает. Например, если Совет делегирует полномочия Комиссии, Суд ЕС обладает юрисдикцией в отношении пересмотра любых актов, принятых в рамках делегированных полномочий.

---

[67] Там же.

[68] Case 230/81, [1983] ECR 255.

[69] См. также *Municipality of Differdange* v. *Commission*, Case 222/83, [1984] ECR 2889 (para. 6 of the judgement).

[70] В результате рассмотрения дела *Luxembourg* v. *European Parliament* резолюция не была аннулирована, однако решением по аналогичному делу *Luxembourg* v. *European Parliament*, вынесенным год спустя, резолюция Парламента была аннулирована.

Более трудная проблема возникает, когда полномочия делегируются органу, созданному институтом Сообщества. Пример такой ситуации — создание Комиссией в рамках Договора о ЕОУС двух подчиненных органов: Office commun des consommateurs de ferrailles и Caisse de pèrequation de ferrailles importes (CPFI). В задачи этих организаций, которые были созданы как кооперативные общества по праву Бельгии, входило регулирование системы субсидий для утилизации металлического лома[71]. Финансирование осуществлялось за счет сборов[72], налагаемых на предприятия — производители стали, при этом в задачи CPFI входило определение размера этих сборов.

Дело *SNUPAT* v. *High Authority*[73] возникло в связи со спором между фирмой — производителем стали SNUPAT и CPFI о размере сборов. 12 мая 1958 г. CPFI в письме сообщил SNUPAT об отклонении притязаний фирмы и указал, что фирма должна выплатить определенную денежную сумму. CPFI было уполномочено на такие действия Решением Комиссии 2/57, Ст. 12(2), в соответствии с которым оно должно было осуществлять прием платежей в рамках рассматриваемых сборов. В отношении фирмы, не выплачивающей сборы, CPFI могла обратиться в Комиссию с просьбой принять в отношении этой фирмы решение о принудительном исполнении согласно Ст. 92 ЕОУС.

Один из спорных вопросов, подлежащих рассмотрению Судом, — является ли письмо CPFI актом, который может быть пересмотрен с учетом факта, что оно исходило не от Комиссии, а от CPFI. После того как Суд пришел к выводу, что такого рода документ создает для фирмы обязательства (и, следовательно, имеет правовые последствия) Суд констатировал следующее[74]:

> Ст. 33 Договора о ЕОУС предусматривает возможность подачи исков в отношении решений Высшего руководящего органа [Комиссии]. Таким образом, необходимо рассмотреть, эквивалентны ли решения, принятые CPFI решениям Высшего руководящего органа.
>
> В этой связи во внимание должен быть принят факт, что CPFI — это орган, созданный Высшим руководящим органом с целью финансового урегулирования и что он получил от последнего полномочия.
>
> Более того, как было установлено ранее, сообщения, исходящие от CPFI, фактически представляли собой окончательные административные решения, которых Высший руководящий орган мог бы избежать, если бы ввел положение, предусматривающее при четко определенных условиях возможность подачи административных апелляций против выводов брюссельских агентств.
>
> Следовательно, необходимо принять — и сделать по-другому значит лишить предприятия защиты, предусмотренной Ст. 33 Договора о ЕОУС, — что решения, принятые CPFI согласно Ст. 12(2) Решения № 2/57, квалифицируются как решения Высшего руководящего органа и, являясь таковыми, открыты для заявлений об аннулировании в соответствии с условиями, предусмотренными Ст. 33.

---

[71] Система рассматривается на стр. 128—130, выше.

[72] Право установления сборов закреплено в Ст. 49 ЕОУС. См. также Ст. 50(2) ЕОУС.

[73] Cases 32—33/58, [1959] ECR 127.

[74] [1959] ECR at 137—138.

Принцип, сформулированный в этом решении, вероятно, также применим и в других случаях, когда Комиссия создает орган и делегирует этому органу полномочия, однако будет ли этот принцип применим в других ситуациях, в частности, когда полномочия делегированы государству-члену, неясно.

Литература для дополнительной информации

Lauwaars, 256—261.

Waelbroeck, "La notion d'acte susceptible de recours dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautes europeennes" [1965] CDE 225.

12

LOCUS STANDI

ПРИВИЛЕГИРОВАННЫЕ ИСТЦЫ

Второй параграф Ст. 173 ЕС[1] предусматривает, что Суд ЕС обладает юрисдикцией в отношении исков, предъявляемых государствами-членами, Советом или Комиссией с целью судебного контроля. Этот параграф подразумевает, что вопросов в отношении *locus standi* возникать не может: подпадающие под этот параграф "привилегированные" истцы всегда имеют *locus standi*, даже при оспаривании решения, адресованного другим[2].

Первоначально Европейский парламент согласно Ст. 173 не обладал *locus standi*. В деле '*Comitology*'[3] Парламент предъявил требование, что он также имеет неограниченное право, предоставленное привилегированным истцам, однако Судом это требование было отклонено. Суд также указал, что Парламент не является "юридическим лицом" в понимании положения, которое в настоящий момент включено в четвертый параграф Ст. 173[4], что означало, что он не может предъявить какой-либо иск согласно Ст. 173. Впоследствии Суд изменил свою позицию при рассмотрении дела '*Chernobyl*'[5], постановив, что Парламент обладает *locus standi*, но ограниченным: он может предъявить иск только с целью защиты своих прерогатив и предъявление такого иска должно быть мотивировано с указанием, что эти прерогативы нарушены. Это решение, которое может рассматриваться как компромисс между положениями Договора и требованиями Парламента[6], закреплено в Договоре о ЕС после заключения Маастрихтского договора, который распространил соответст-

---

[1] Второй параг. Ст. 146 Евратома идентичен.

[2] См. например, *Commission* v. *Council*, Case 45/86, [1987] ECR 1493 (para. 3 of the judgement); *United Kingdom* v. *Council*, Case 131/86, [1988] ECR 905 (para. 6 of the judgement).

[3] *European Parliament* v. *Council*, Case 302/87, [1988] ECR 5615.

[4] Во время рассмотрения дела это положение было во втором параг.

[5] *European Parliament* v. *Council*, Case C-70/88, [1990] ECR I-2041. В действительности это дело касалось Ст. 146 Евратома, однако эти два положения были идентичными.

[6] Эти аспекты решения см. выше стр. 90—94.

вующее положение и на Центральный банк. В настоящий момент это положение составляет третий параграф Статьи 173[7].

Согласно первому параграфу Ст. 33 ЕОУС оспариваться могут только акты Комиссии; в целях предъявления таких исков государства-члены и Совет всегда имеют *locus standi*. Четвертый параграф (измененный Маастрихтским договором) предусматривает, что Парламент также может предъявить иск для защиты своих прерогатив.

Ст. 38 ЕОУС предусматривает возможность оспорить акт Парламента или Совета. Иски могут быть поданы только государствами-членами или Комиссией, при этом основания их подачи ограничены.

Оправдание, что привилегированным истцам предоставлен неограниченный *locus standi*, — то, что *каждый* акт Сообщества имеет к ним отношение. Здесь можно провести параллель с верховной властью (представляемой Генеральным атторнеем) в английском административном праве. Эта идея общего интереса оправдана для институтов Сообщества; для государств-членов она может быть объяснена только двойственной природой Сообщества, занимающего промежуточное положение между межправительственной организацией и федерацией.

НЕПРИВИЛЕГИРОВАННЫЕ ИСТЦЫ: ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ СОГЛАСНО ДОГОВОРУ О ЕС

Положение истцов, которые не попадают в категорию "привилегированных", рассматриваются в положении, которое в настоящий момент составляет четвертый параграф[8] Ст. 173 ЕС, предусматривающий следующее:

> Любое физическое или юридическое лицо может... обратиться с иском, оспаривающим решение, которое принято персонально в отношении этого лица, и решение, которое хотя и принято в форме регламента или решения, в отношении другого лица имеет характер непосредственного и персонального обращения к этому лицу.

Из приведенного фрагмента становится понятно, что права обычных лиц в отношении предъявления иска ограничены. Первое, что необходимо отметить, — они могут предъявить иск только в отношении одного типа правовых актов — решений. Это прямо предусмотрено положением.

Представляется очевидным, что это положение, особенно, что касается фразы "решение... в форме регламента", не имеет смысла, пока не станет понятным, что существует различие между формой акта и его содержанием. Это

---

[7] Третий параг. Ст. 146 Евратома идентичен, за исключением того, что он не содержит упоминания о Европейском центральном банке.

[8] До Маастрихтского договора положение было вторым параг.

реально имеет место, как много раз подчеркнуто Судом: ни форма, в которой был принят акт, ни его собственное наименование не являются решающими в отношении его содержания[9].

Это различие между формой и содержанием может вызвать двусмысленность. Когда в Договоре используется слово "решение", трудно с уверенностью сказать, означает ли это "акт в форме решения" (решение в формальном смысле) или "акт, который является решением по своей сути" (решение в материальном смысле). Конечно, при обычных обстоятельствах эти два акта — одно и то же: обычно автор акта принимает его в надлежащей форме и дает ему надлежащее название. Однако могут иметь место исключительные случаи, где это не так.

В четвертом параграфе Ст. 173 указано три ситуации, когда непривилегированные истцы могут предъявить иск. Это когда

1) решение принято в отношении истца;
2) решение имеет форму регламента;
3) решение принято в отношении другого лица.

Представляется понятным, что при второй ситуации слово "решение" означает акт, который является решением по сути. Как оценить ситуации 1 и 3? Решение по делу *Noordwijks Cement Accoord*[10] показывает, что ситуация 1 также касается решения в материальном смысле. Напомним, что в этом деле оспариваемым актом было направленное истцам письмо, указывающее на лишение их иммунитета в отношении штрафов, которым они до этого пользовались. Письмо в формальном смысле решением не являлось, в связи с чем Комиссия утверждала, что оно вообще не подлежат пересмотру. Однако Суд постановил, что в материальном смысле письмо было решением и, следовательно, заявление истцов имело исковую силу.

Суд ЕС также дал ясно понять, что ситуация 3 тоже касается решения в материальном смысле[11]. Другими словами, любой акт, независимо от его формы, который был принят в отношении истца или какого-либо другого лица (включая, как это было решено[12], государство-член) может быть предметом иска, предъявленного частным лицом при условии, что он по сути является решением[13]. Таким образом, даже акт в форме директивы может быть оспорен непривилегированным истцом[14].

---

[9] См. например, *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Legumes* v. *Council*, Cases 16—17/62, [1962] ECR 471, at 478—479.

[10] Cases 8—11/66, [1967] ECR 75, рассматриваются на стр. 356—358, выше.

[11] См. *Fédération Europeenne de la Sante Animale* v. *Council*, Case 160/88 R, [1988] ECR 4121; *Gibraltar* v. *Council*, Case C-298/89, 29 June 1993. В связи с этими двумя делами Суд ЕС проявил готовность рассмотреть, мог ли акт в форме директивы по сути быть решением, хотя в связи с обеими делами вынес отрицательное решение по этому вопросу.

[12] *Plaumann* v. *Commission*, Case 25/62, [1963] ECR 95.

[13] Однако, хотя Суд готов признать, что акт, который по форме не является решением, по существу таковым является, он до настоящего момента не сделал признания обратного, что акт в форме решения по существу является другим типом акта.

[14] См. *Fédération Européenne de la Sante Animale* v. *Council*, Case 160/88R, [1988] ECR 4121; *Gibraltar* v. *Council*, Case C-298/89, 29 June 1993.

Какая ситуация возникает, если акт, будучи решением в материальном, а не в формальном смысле, никому не адресован? Если он принят в форме регламента, проблем, конечно, нет. Имеет место вторая модель ситуации. Если это не так — акт не принял ни одну из признанных юридических форм — с первого взгляда может показаться, что он не может быть оспорен частным лицом. Однако, вероятно, Суд не примет такое гипертрофированное буквальное толкование текста и почти наверняка признает иск допустимым при условии, что выполнены другие требования четвертого параграфа Ст. 173. Такой подход явно соответствует духу текста.

Каковы эти другие требования? Для решения, принятого в отношении истца, их не существует. Однако во всех других ситуациях необходимо также показать, что по характеру решение обеспечивает непосредственное и персональное обращение к истцу. В этом случае он может рассматриваться как своего рода *de facto* адресат[15]. Таким образом можно сделать вывод, что частное лицо может оспорить акт, который по сути является решением, при условии, что он этому лицу адресован или имеет характер непосредственного и персонального обращения к нему.

Только что было показано, что лицо, по отношению к которому акт имеет характер непосредственного и персонального обращения, может рассматриваться как *de facto* адресат. Если акт реально принят в отношении другого лица (ситуация 3), должен ли истец доказать, что другое лицо является адресатом только по форме, а по существу таковым не является? Параграф 4 дает следующую формулировку: "... решение, которое, хотя и принято в форме регламента или решения, принятого в отношении другого лица..." Несмотря на это, однако, Суд в ситуации 3 никогда не требовал, чтобы истец показал, что акт фактически не затрагивает адресата[16]. Конечно, весьма возможно, что акт может иметь характер непосредственного и персонального обращения к двум лицам. Если это имеет место, нет причин не признавать за обоими *locus standi* в отношении его оспаривания: для истца доказывание, что он имеет *исключительный* интерес, не считается необходимым.

При предъявлении обычным истцом любого иска необходимое условие — показать, что оспариваемый акт является решением в материальном смысле. Как это делать? Что *является* неотъемлемой сутью решения? На эти вопросы ответить нелегко, однако можно начать с указания, что решения — это акты, подлежащие пересмотру. Таким образом их можно отличать от заключений и других актов, которые не подлежат пересмотру, использовав критерий правовых последствий (рассматривается в последней главе). Именно это было сделано при рассмотрении дела *Noordwijks Cement Accord*[17], когда Комиссия утверждала, что рассматриваемый акт является заключением. Это утверждение

---

[15] См. *Municipality of Differdange* v. *Commission*, Case 222/83, [1984] ECR 2889 (para. 9 of the judgement).

[16] *Plaumann* v. *Commission*, Case 25/62, [1963] ECR 95, at 113, *per* Advocate General Roemer; *Eridania* v. *Commission*, Cases 10, 18/68, ECR 459, at 490, *per* Advocate General Roemer.

[17] Cases 8-11/66, [1967] ECR 75.

было отклонено Судом на том основании, что акт имел правовые последствия. В результате при вынесении решения Суд исходил из того, что рассматриваемый акт был решением.

Таким образом проблема может быть сведена к разграничению решения и других актов, которые могут быть пересмотрены: регламент, директива или акт *sui generis*. Типична ситуация, когда в качестве такого акта выступает регламент. Поэтому все сформулированные Судом критерии приняты исходя из этого. Однако те же критерии применимы и для акта в форме директивы[18] и, несомненно, также в случае акта *sui generis*.

Суд ЕС постановил, что слово "решение" в Ст. 173 имеет то же значение, что и в Ст. 189 ЕС[19]. Несомненно, то же относится и к слову "регламент". Таким образом, представляется целесообразным сравнить два положения Ст. 189[20]. Положение, касающееся решений, предусматривает:

> Решение является обязательным во всех своих частях для тех, кому оно адресовано.

Необходимо отметить, что фраза "для тех, кому оно адресовано" в этом положении должна охватывать категорию, которая ранее названа "адресаты *de facto*" как и тех, кому оно адресовано; в противном случае решение в форме регламента невозможно.

Ст. 189 также предусматривает:

> Регламент предназначен для общего применения. Он является обязательным во всех своих частях и подлежит прямому применению во всех государствах-членах.

Эти две формулировки как определения не вполне удовлетворительные, так или иначе предполагают разграничение: решение обязательно только в отношении того, кому оно адресовано (формально или *de facto*); регламент носит общеобязательный характер.

Суд ЕС использовал это разграничение в качестве основы для решения по этому вопросу. Так, в решении по делу *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes* v. *Commission*[21], которое стало первым ключевым делом по рассматриваемому вопросу, Суд указал следующее[22]:

> Согласно условиям Ст. 189 Договора о ЕЭС, регламент предназначен для общего применения и подлежит прямому применению во всех государствах-членах, в то время как решение обязательно только в отношении того, кому оно адресовано. Критерий для разграничения в отношении рассматриваемой меры должен основываться на "общем применении" или на отсутствии такового.

---

[18] См. *Federation Europeenne de la Sante Animale* v. *Council*, Case 160/88R, [1988] ECR 4121; *Gibraltar* v. *Council*, Case C-298/89, 29 June 1993.

[19] *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Legumes* v. *Council*, Cases16-17/62, [1962] ECR 471, at 478—479.

[20] Соответствующие положения Ст. 161 Евратома идентичны.

[21] Cases 16—17/62, [1962] ECR 471.

[22] At pp. 495—497.

Неотъемлемая характеристика решения — ограниченный круг лиц, которым оно адресовано, в то время как регламент, нормативный по природе, подлежит применению не в отношении ограниченного числа лиц, определенных или могущих быть определенными, а к категориям лиц, рассматриваемых абстрактно и в целом. Следовательно, чтобы в спорных ситуациях определить, затрагивает ли данное лицо решение или регламент, необходимо установить, затрагивает ли рассматриваемая мера определенный круг лиц.

В этих обстоятельствах, если мера, квалифицированная ее автором как регламент, содержит положения, способные не только непосредственно, но и персонально затрагивать определенных физических или юридических лиц, необходимо признать без предубеждения в отношении вопроса, может ли эта мера, рассмотренная как единое целое, быть правильно названа регламентом, что в любом случае эти положения не имеют характера регламента и, следовательно, могут быть оспорены этими лицами согласно условиям второго[23] параграфа Ст. 173.

Представляя очень примитивную и общую картину ситуации, можно сказать, что регламент определяет общие правила; решение же касается индивидуальных дел. Это основное различие хорошо известно юристам, специализирующимся в области административного права, а акты, относящиеся к первой категории, имеют разные названия, такие как "законодательные", "нормативные" или "общие"; те акты, которые относятся ко второй категории, обычно именуются "индивидуальные", "исполнительные" или "административные"[24]. Таким образом, регламент является нормативным актом, а решение индивидуальным.

Следующие требование — то, что акт должен иметь форму персонального обращения к истцу. Ст. 173 предусматривает, что если истец не является лицом, которому решение адресовано, его заявление может иметь исковую силу только в случае, если оно имеет характер персонального обращения к истцу. Значение этого требования разъяснено Судом при рассмотрении дела *Plaumann* v. *Commission* следующим образом[25]:

Лица, кроме тех, кому адресовано решение, могут утверждать, что оно имеет характер персонального обращения к ним, если решение затрагивает их определенные, являющиеся отличительными атрибуты или обстоятельства, отличающие их от других лиц и посредством этих факторов, выделяющих их индивидуально, как если бы они были лицами, которым решение адресовано. В настоящем деле истец затрагивается оспариваемым решением как импортер, то есть в связи со своей коммерческой деятельностью, которая может вестись любым лицом в любое время и, следовательно, не является отличающей истца в связи с оспариваемым решением, как это имеет место в отношении адресата.

В этом деле рассматриваемым актом было решение Комиссии, адресованное Правительству Германии, содержащее отказ в снижении пошлины на оп-

---

[23] В настоящий момент это четвертый парат.

[24] См., например, S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4th ed. By J.M. Evans, 1980), 71-76; J.A.G. Griffith and H. Street, *Principles of Administrative Law* (5th ed., 1973), 14, 62—66. К сожалению, некоторые из этих терминов имеют двусмысленный характер. Например, "административный акт" может означать как акт административного характера (как в тексте), так и акт (любой), принятый административным органом.

[25] Case 25/62, [1963] ECR 95, at 107.

ределенный вид продукции. Истец являлся импортером этой продукции. Решение затрагивало его интересы, однако только как члена общей группы: любой другой импортер этой продукции также затронут. Таким образом, решение не затрагивало истца персонально и он, следовательно, не имел *locus standi* в отношении предъявления иска.

Наличие непосредственного обращения связано с причинной обусловленностью: должна существовать прямая причинно-следственная связь между актом и его последствиями для истца. Если истец не затрагивается, или если действие непосредственно обусловлено актом какого-либо другого авторитетного источника, такого как государство-член, решение не носит характер непосредственного обращения к истцу.

После чисто теоретического изучения условий для *locus standi* согласно Ст. 173 (параграф 4) необходимо рассмотреть взаимозависимость между этими условиями; после этого представится возможным проследить, как они применяются на практике.

ВЗАИМОЗАВИСИМОСТЬ МЕЖДУ УСЛОВИЯМИ

По структуре четвертого параграфа Ст. 173 видно, что за исключением случая, когда решение адресовано истцу, выводятся три отдельных условия для *locus standi*: первое, акт должен быть решением в материальном смысле; второе, решение должно носить характер персонального обращения к истцу; и третье, решение должно носить характер непосредственного обращения к истцу. Несомненно, третье условие ставит много вопросов, однако уже из сказанного видно, что критерий определения, является ли акт решением, и критерий определения, имеет ли акт характер персонального обращения, очень похожи[26]. Так и в приведенном выше фрагменте из дела *Confederation Nationale*[27] Суд констатировал, что критерий определения, представляет собой мера решение или регламент, — выявление, носит ли она характер персонального обращения к определенным лицам. Однако в более поздних делах между двумя критериями проведено различие, таким образом, сами критерии не применялись сообразно. Критерий определения того, является ли акт регламентом или решением, основан на условиях, в которых он выражен. Если

---

[26] В связи с делом *Greek Canners* v. *Commission*, Case 250/81, [1982] ECR 3535, at 3544—3545, Генеральный адвокат Сер Гордон Слинн (Sir Gordon Slynn) сказал, что два теста "аналогичны". С другой стороны, Генеральный адвокат Уорнер (Warner) ранее в связи с *делами Japanese Ball-Bearing*, cases 113/77, etc. [1979] ECR 1185, at 1243 сказал, что тесты являются отдельными и независимыми; эта точка зрения была повторена в связи с делом *Calpak* v. *Commission*, Cases 789—790/79, [1980] ECR 1949, at 1970—1971; см., далее, Usher (1984) 9 ELRev. 263, at 264. Детальный обзор решений Суда по этому вопросу см. the Opinion of Advocate General Jacobs по делу *Extramet Industrie* v. *Commission*, Case C-358/89, [1991] ECR I-2501, at 2515—2519.

[27] См. стр. 379—380.

он применим к абстрактно определенной категории лиц — это регламент, если же он применим только к названным или к индивидуально определяемым лицам — это решение.

С другой стороны, критерий определения, имеет ли акт характер персонального обращения, сосредоточен на лицах, права которых затрагиваются актом[28]. Подлежит рассмотрению вопрос, являются ли лица, интересы которых затронуты, членами ограниченной (closed category) или неограниченной (open category) категории лиц. Неограниченная категория — это категория, принадлежность к которой не фиксируется и не определяется при принятии меры; ограниченной категорией считается та, принадлежность в которой фиксируется и определяется. Пример можно обнаружить в деле *Plaumann*[29] (рассматривается выше)[30]. Интересы истца, импортера фруктов, были затронуты принятой мерой. Так как фрукты может импортировать каждый и мера в той же степени касалась бы любого нового имортера, начавшего осуществлять сделки после того, как она была принята, категория лиц, интересы которых затронуты, считались неограниченной. Отсюда сделан вывод, что мера не имеет характера персонального обращения к истцу. Если, с другой стороны, акт касается лиц, которые импортировали определенное количество фруктов в течение определенного периода до принятия акта, категория лиц, интересы которых затронуты, считается ограниченной. Если истец входит в число членов такой группы, акт имеет характер персонально обращения.

Легко понять, что критерий разграничения между регламентом и решением более строг по сравнению с критерием, используемым для определения акта, имеющего характер персонального обращения. Если истец назван или индивидуально определен в мере, первый критерий удовлетворен, при этом в обязательном порядке мера должна иметь характер персонального обращения к истцу. С другой стороны, вполне возможна ситуация, когда выполняется второй критерий, в то время как не выполнен первый. Это произойдет, если мера, хотя и сформулирована с указанием общих условий, применима только к ограниченной категории лиц. Пример этого — мера применима только к лицам, импортировавшим фрукты в течение определенного времени.

Весьма интересен способ, при помощи которого Суд применяет эти критерии. Если акт издан в форме регламента, Суд может принять решение в первую очередь решить вопрос, является ли акт действительно регламентом. Если он делает именно так, он почти всегда применяет первый критерий, и почти всегда приходит к выводу, что мера по сути является регламентом. В этом случае заявление истца признается не имеющим исковой силы, и отпа-

---

[28] В отношении того, кто затронут мерой, см. *CIDA* v. *Commission*, Case 297/86, [1988] ECR 3531 (проигравший кандидат затронут решением о назначении добившегося успеха кандидата); см. также *Apesco* v. *Commission*, Case 207/86, [1988] ECR 2151.

[29] Case 25/62, [1963] ECR 95.

[30] См. стр. 380.

дает необходимость рассматривать, имеет ли мера характер персонального обращения[31].

Однако при рассмотрении ряда дел Суд опускает вопрос, является ли мера действительно регламентом, и непосредственно приступает к рассмотрению вопроса о персональном обращении. Он применяет второй критерий и очень часто устанавливает, что он удовлетворяется. Когда события развиваются именно так, Суд не рассматривает вопрос, действительно ли мера является решением. Он просто принимает решение, что заявление имеет исковую силу (при условии, что установлен факт, что акт имеет характер непосредственного обращения к заинтересованному лицу)[32]. В свете изложенного трудно избежать чувства, что Суд в первую очередь решает, хочет ли он, чтобы заявление имело исковую силу, а затем применяет именно тот критерий, который принесет желаемые результаты.

ПЕРСОНАЛЬНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И СУТЬ РЕШЕНИЯ

На последующих страницах мы попытаемся проанализировать решения Суда ЕС. Так как предлагаемая Судом мотивировка часто скудна и в некоторых случаях противоречива, введем различие, которое, как представляется, сам Суд еще не принял. Различие касается исков об аннулировании актов, которые по сути являются квазисудебными, и исков об аннулировании актов, основанных чисто на политике и усмотрении. Ситуации, относящиеся к первой категории, — те, при которых институт Сообщества, принимающий акт, связан четко сформулированными правилами и окончательное решение во многом зависит от вопросов факта. Дела рассматриваются с использованием полусудебной процедуры (semi-judicial procedure). Основная группа дел, относящихся к этой категории, — это дела, касающиеся конкуренции, демпинга и государственной помощи; они будут рассмотрены в разделе "квазисудебные определения". Далее будут рассмотрены только акты, основанные на политике и дискреционных полномочиях; большинство из них относится к сфере сельского хозяйства.

Кроме этого различия, во внимание следует принимать форму акта. Хотя теоретически это не относится к определению *locus standi*, на практике, как представляется, Суд ЕС в большей степени готов признать за заявлением исковую силу, если рассматриваемый акт принят в форме решение. В этом случае он никогда не применяет критерий абстрактной терминологии, он также ни разу не вынес решение, что рассматриваемый акт по сути является регла-

---

[31] См., например, *Compagnie Francaise Commerciale* v. *Commission*, Case 64/69, [1970] ECR 221.

[32] См. *CAM* v. *Council and Commission*, Case 100/74, [1975] ECR 1393; *Roquette* v. *Council*, Case 138/79, [1980 ECR 3333; *Agricola Commerciale Olio* v. *Commission*, Case232/81, [1984] ECR 3881.

ментом[33]. В связи с этим при рассмотрении неограниченных и ограниченных категорий акты в форме регламента и в форме решения будут проанализированы отдельно.

Небольшие группы

Сначала рассмотрим ситуацию, когда мера формулировалась с использованием общих условий, но лица, интересы которых затронуты, хотя и относятся к неограниченной категории, реально составляют небольшую и легко определяемую группу. Такого рода ситуация возникает довольно часто, и Суд почти всегда отказывает в признании *locus standi*. Пример этому — дело *KSN* v. *Council and Commission*[34]. Оно касалось акта в форме регламента, принятого в отношении изоглюкозы, формы сахара, произведенной из крахмала. Заинтересованными лицами были производители изоглюкозы. Теоретически это был общий класс, однако к нему относилось очень ограниченное число лиц. Вероятность, что их число увеличится, была небольшой, так как для производства требовались существенные инвестиции и часть технологического процесса была защищена патентами. По всей вероятности, соответствующие должностные лица Сообщества были знакомы с ситуацией. Однако Суд постановил, что меры являлись действительными регламентами и, следовательно, производители не имеют *locus standi*.

Рассмотрение дела *Spijker v. Commission*[35] показывает, что Суд применяет тот же подход, если акт принимается в форме решения (адресованного не истцу). Дело возникло после принятия Комиссией решения, адресованного трем странам Бенилюкса, запрещающего импорт в эти страны произведенных в Китае щеток. Заинтересованные лица — импортеры щеток в странах Бенилюкса — составляли неограниченную категорию, однако истец фактически был единственным лицом в трех странах, которое импортировало щетки из Китая. Более того, имелись доказательства, что решение было принято явно в связи с его деятельностью (правительство Нидерландов подозревало, что это лицо замешано в серьезном правонарушении — представлении фальшивой декларации о происхождении продукции). В связи с этим Генеральный адвокат Роузес (Rozès) посчитал, что истец имеет *locus standi*; Суд, однако, применив теорию стандарта, постановил, что акт персонально не затрагивал интересы истца.

---

[33] В решении по делу *Piraiki-Patraiki*, Case 11/82, [1985] ECR 207 Суд прямо указал, что в рассмотрении правового содержания решения не было необходимости (para. 5 of the judgement). В связи с делом *Plaumann*, Case 25/62, [1963] ECR 95 Комиссия утверждала, что по сути решение было нормативным актом, однако Суд постановил, что оно было индивидуальным актом. Апогеем в части изменения подхода Суда к классификации решения было дело *Spijker* v. *Commission*, Case 231/82, [1983] ECR 2559, где Суд указал (para. 9 of the judgement), что для импортеров, решение было "мерой общего применения".

[34] Case 101/76, [1977] ECR 797. См. также *Zuckerfabrik Watenstadt* v. *Council*, Case 6/68, [1968] ECR 409; *Federmineraria* v. *Commission*, Case C-6/92, 7 December 1993.

[35] Case 231/82, [1983] ECR 2559. Более либеральное решение см. *Control Data Belgium* v. *Commission*, Case 294/81, [1983] ECR 911.

Как представляется, решение по делу *Binderer* v. *Commission*[36] также было весьма несправедливым. Binderer — фирма, торгующая вином, обратилась к Комиссии с вопросом, запрещает ли право Сообщества использование определенных немецких слов для описания вин, произведенных в Венгрии и Югославии. Комиссия ответила, что нет. После этого Binderer предприняла действия с целью импорта вин, однако впоследствии Комиссия приняла регламент, запрещающий использование немецких слов. Binderer подала иск об аннулировании регламента, однако Суд ЕС постановил, что она не имеет *locus standi*. То, что Binderer затрагивалась регламентом только как входящая в неограниченную категорию — импортеров вина, соответствует действительности, однако с учетом того, что фирма провела предварительные консультации с Комиссией и в своих действиях основывалась на ее ответе, могло послужить для Суда достаточным основанием для признания, что фирма была в достаточной степени выделена для признания за заявлением исковой силы.

Неограниченные и ограниченные категории: регламенты

В ряде случаев мера, будучи сформулированной абстрактно, применялась (полностью или частично) к ограниченной категории лиц. Сначала мы рассмотрим случаи, когда мера принималась в форме регламента. Первым по времени делом в рассматриваемом аспекте было *Compagnie Française Commerciale et Financière v. Commission*[37], решение по которому вынесено в 1970 г. Большинство положений рассматрваемого регламента применялось к неограниченным категориям лиц, однако одно из положений, имеющее переходный характер, затрагивало только французских экспортеров, которые заключили контракты до 11 августа 1969 г. и зарегистрировали их у французских властей до 18 августа и не завершили их исполнение на момент принятия регламента 22 августа. Эти лица относились к ограниченной категории и могли быть идентифицированы Комиссией при принятии регламента. В этой связи генеральный адвокат Рёмер (Roemer) посчитал, что экспортеры имеют *locus standi* в целях оспаривания рассматриваемого положения, Суд, однако, постановил, что мера, включая положение, ставшее предметом спора, является действительным регламентом, который не может быть оспорен частным истцом.

Следующее дело, *International Fruit Company* v. *Commission*[38], касалось процедуры оформления импорта из третьих стран. Согласно процедуре импортеры должны были заранее обратиться к национальным властям с целью получения лицензии на импорт. Национальные власти должны были еженедельно сопоставлять поданные за предшествующую неделю заявления и сообщать их детали Комиссии. Комиссия затем принимала акт в форме регламента, предусматривающего нормы для ответов на рассматриваемые заявления. Меры

---

[36] Case 147/83, [1985] ECR 257.
[37] Case 64/69, [1970] ECR 221.
[38] Cases 41–44/70, [1971] ECR 411.

касались только ограниченной категории лиц: тех, кто подал заявления в предшествующую неделю. Один из заявителей подал иск об аннулировании соответствующего положения, и Суд постановил, что реально соответствующее положение представляло собой группу решений. Иск был признан допустимым. В этом случае в отличие от предшествующего мера касалась ограниченной категории. Также следует отметить, что если Суд признает, что мера действительно является решением, он таким образом без дальнейшего рассмотрения подтверждает, что она носит характер персонального обращения.

Спустя четыре года, в 1975 г., Суд принял решение по делу *CAM* v. *Commission*[39], факты которого почти неотличимы от рассмотренных в деле *Compagnie Française*. Генеральный адвокат Уорнер (Warner) посчитал, что Суд должен следовать предшествующему решению и, следовательно, заключил, что заявление не имеет исковой силы. Суд, однако, решил в первую очередь рассмотреть вопрос о наличии у меры характера персонального обращения. Он применил критерий ограниченной категории и, посчитав его удовлетворенным, постановил, что заявление имеет исковую силу. Какое-либо указание на то, что мера должна квалифицироваться как решение, отсутствовало; Суд, по-видимому, посчитал, что это следует из его решения о персональном характере обращения.

Тот же подход был использован при рассмотрена дела *Exportation des Sucres* v. *Commission*[40], решение по которому вынесено в 1977 г., и *UNICME* v. *Council*[41]; в 1978 г. (В связи с последним делом регламент был принят в отношении неограниченной категории и иск соответственно был признан недопустимым, однако Суд дал ясно понять, что ключевым был вопрос о наличии у меры характера персонального обращения согласно критерию ограниченной категории: он указал, что если установлено, что мера имеет характер непосредственного и персонального обращения, нет необходимости рассматривать, является мера по сути решением или регламентом.)[42]

На этом этапе исследования можно предположить, что вопрос права считается решенным: решение по делу *Compagnie Française* могло быть отклонено как аномалия и утвержден триумф критерия ограниченной категории.

Однако при рассмотрении последующих дел Суд вернулся к подходу, использованному в деле *Compagnie Française*. Первым таким делом было *Beauport v. Council and Commission*[43], рассмотренное в 1979 г. В этом случае весь регламент касался ограниченной категории сахарорафинадных заводов, которым ранее была предоставлена квота на сахар. Генеральный адвокат Уорнер (Warner) посчитал, что мера является скрытым решением, однако Суд постановил, что это действительный регламент. При небольшом числе исключений аналогичный подход был принят и при рассмотрении более поздних дел. В

---

[39] Case 100/74, [1975] ECR 1393.
[40] Case 88/76, [1977] ECR 709.
[41] Case 123/77, [1978] ECR 845.
[42] См. para. 7 of the judgement.
[43] Cases 103—109/78, [1979] ECR 17.

настоящий момент позиция представляется следующей: если мера принята в форме регламента и не входит о рассмотренную ранее квазисудебную категорию (quasi-judicial category), Суд, как правило, применяет критерий абстрактной терминологии и не рассматривает, касается ли мера ограниченной категории[44]. Как можно ожидать, количество дел, удовлетворяющих этому критерию, невелико.

Наиболее важные дела с начала 1980 г. (не входящие в квазисудебную категорию), в результате рассмотрения которых Суд признал за частными истцами *locus standi* в целях оспаривания актов, принятых в форме регламента: *Roquette* v. *Council*[45], *Agricola Commerciale Olio* v. *Commission*[46], *Salerno* v. *Commission and Council*[47], *Sofrimport* v. *Commission*[48] и *Weddel* v. *Commission*[49].

Дело *Salerno* v. *Commission* касалось восстановления на работе сотрудников организации, находившейся на пороге ликвидации. Это может объяснить, почему Суд признал исковую силу за заявлением истцов. Дело *Weddel* v. *Commission* было похоже на *International Fruit Company* v. *Commission*. Оно касалось импорта в Сообщество мяса, и система была такой же как и в связи с делом *International Fruit*: для получения разрешений импортеры подавали заявления, после чего Комиссия принимала регламент, предусматривающий, в какой степени они удовлетворялись. По фактам дела регламент, принятый 18 сентября 1987 г., касался заявлений, поданных в период с 1 по 10 сентября. Так как регламент удовлетворял заявления только частично в отношении небольшого количества, один из заявителей подал иск о его аннулировании. Суд признал иск допустимым, учитывая решение по делу *International Fruit*[50]. Таким образом, как представляется, решение по этому делу — до сих пор действующий прецедент[51].

Обстоятельства других дел скорее можно расценить как особые. Факты по делу *Roquette* похожи на рассмотренные в деле *Beauport* в том, что мера касалась ограниченной категории лиц, которым ранее предоставлялась квота. Ис-

---

[44] См. *Wadner v. Commission*, Case 162/78, [1979] ECR 3467; *Calpak v. Commission*, Cases 789-790/79, [1980] ECR 1949; *Moksel v. Commission*, Case 45/81, [1982] ECR 1129; *Deutz und Geldermann v. Council*, Case 26/86, [1987] ECR 941; *Asteris v. Commission*, Cases 97, 99, 193, 215/86, [1988] ECR 2181; *Abertal v. Commission*, Case C-213/91, 15 June 1993; *UCDV v. Commission*, Case C-244/88, [1989] ECR 3811; *Fédération Européenne de la Sante Animale v. Council*, Case 160/88R, [1988] ECR 4121; *Gibraltar v. Council*, Case C-298/89, 29 June 1993 (последние два дела касались директив, однако, как представляется, подход Суда оставался таким же). Дальнейшее рассмотрение см. Rosa Greaves, 'Locus Standi under Art. 173 EEC when Seeking Annulment of a Regulation' (1986) 11 ELRev. 119.

[45] Case 138/79, [1980] ECR 3333. Другие аспекты этого дела рассматриваются выше,на стр. 36.

[46] Case 233/81, [1984] ECR 3881.

[47] Cases 87, 130/77, 22/83, 9-10/84, [1985] ECR 2523. Вопрос, ссылка на который приводится в книге, возник в связи с Case 22/83.

[48] Case C-152/88, [1990] ECR I-2477.

[49] Case C-354/87, [1990] ECR I-3847.

[50] Суд не применил критерий абстрактной терминологии, а сразу перешел к вопросу непосредственного и персонального обращения: see para. 18 of the judgement.

[51] См. также *Emerald Meats* v. *Commission*, Cases C-106, 317/90, C-129/91, 20 January 1993, ситуация в связи с которым была похожей и допустимость иска не оспаривалась.

ходя из более поздних дел одно это недостаточное основание, чтобы обеспечить *locus standi*. Однако регламент имел приложение, его неотъемлемую часть, в котором перечислялись наименования производителей и содержалась точная информация о выделенных им в соответствии с новыми, предусмотренными регламентом правилами квотах. В связи с этим Суд посчитал, что регламент имеет характер непосредственного и персонального обращения к производителям и, следовательно, иск был признан допустимым. (Интересно, что *Roquette* оспаривал регламент только в части, ограничивающей его квоту, Суд, однако, пошел дальше и со ссылкой на то, что Парламент не провел консультации, аннулировал регламент полностью.)

Хотя Суд прямо и не использовал этого основания, можно спорить, что мера, рассмотренная в деле *Roquette*, по сути была решением даже при критерии абстрактной терминологии. Однако в деле *Olio* трудно обнаружить основания для удовлетворения критерия. Дело касалось процедуры использования излишков оливкового масла. Был принят регламент Комиссии, предусматривающий продажу масла с аукциона, что и было сделано. Так как спрос превышал предложение, использовалась система жеребьевки. После этого Комиссия осознала, что в связи с изменением рыночной ситуации удачливые кандидаты смогут получить большие прибыли. Комиссия впоследствии приняла два регламента, отменяющих распродажу. Они были оспорены в Суде добившимися успеха кандидатами. Суд постановил, что несмотря на то, что письма о распределении (в которых за добившимися успеха кандидатами признавалось право собственности на масло) еще не были разосланы, переговоры закончились, и стороны должны были приступить к совершению сделки: "отношения между сторонами в сделке были определены"[52]. В связи с этим, Суд указал, что меры имели характер непосредственного и персонального обращения к истцам. Иски были признаны допустимыми без приведения каких-либо прямых доказательств, что меры по сути были решениями.

Это решение показывает, что даже в делах, которые не входят в квазисудебную категорию, Суд также может использовать либеральный подход. Однако необходимо подчеркнуть, что лица, интересы которых затрагивали меры, относились к ограниченной категории (добившимся успеха кандидатам), и несмотря на то, что право собственности к ним еще не перешло, добившиеся успеха кандидаты в определенной степени могли считаться имеющими закрепленные права; более того представляется маловероятным, что они могли получить средства правовой защиты каким-либо иным способом.

Самое последнее из рассмотренных — дело *Sofrimport* v. *Commission*[53], которое касалось импорта в Сообщество из Чили яблок. При импорте использовался весьма сложный режим. Статья 29(2) регламента Совета 1035/72[54] предоставляла Комиссии полномочия принимать протекционистские меры, когда импорт сельскохозяйственной продукции из третьих стран может при-

---

[52] Para. 11 of the judgement.
[53] Case C-152/88, [1990] ECR I-2477.
[54] OJ (Spec. Edition) 1972 (II), p. 437.

вести к серьезным диспропорциям на рынке. Если Комиссия использует эти полномочия, она согласно Ст. 3(3) регламента Совета 2707/72[55] должна принять во внимание особое положение продукции, находящейся в состоянии транзита.

Чтобы держать рынок под контролем, Комиссия приняла регламент 346/88[56], который в качестве условия допуска яблок в свободный оборот предусматривал наличие лицензии на импорт, выданной национальными властями. Последние должны были выдавать лицензию на пятый рабочий день после подачи заявления, если Комиссия не решит применить протекционистские меры.

Истцом был французский импортер фруктов, который произвел поставку в Сообщество партии чилийских яблок. До прибытия этой партии во Францию 20 апреля он обратился к французским властям с просьбой о предоставлении лицензии. Заявление было подано 12 апреля 1988 г. В тот же день Комиссия приняла регламент 962/88[57] (измененный регламентом 984/880[58], принят 14 апреля), который на определенный период приостанавливал выдачу лицензий на импорт яблок из Чили. Регламент прямо касался заявлений, находящихся на 18 апреля на рассмотрении[59]. В соответствии с принятыми мерами, правительство Франции отказало в выдаче лицензии. Импортер подал иск об аннулирования регламентов Комиссии 962/88, 984/88 и 1040/88[60], которые вносили поправки в регламент 962/88 и увеличивали период действия запрета.

Генеральный адвокат посчитал, что, учитывая предшествующие решения Суда[61], рассматриваемые меры являются регламентами[62], и, следовательно, пришел к выводу, что иски не подлежат рассмотрению. Однако Суд опустил рассмотрение вопроса, являются ли меры действительными регламентами, и прямо перешел к вопросу, имеют ли они характер персонального обращения. Он применил критерий ограниченной категории и пришел к выводу, что импортеры, товары которых в момент принятия регламента 692/88 находились в пути, были достаточно четко определены в отношении других импортеров — в силу того, что Ст. 3(3) регламента Совета 2707/72 предусматривала, что Комиссия должна принять во внимание их особое положение — чтобы считать, что меры имели характер персонального обращения, однако только в той степени, в которой они оспаривали меры в отношении их воздействия на на-

---

[55] OJ (Spec. Edition) 1972 (28 to 30 December), 3.
[56] OJ 1988, L34/21.
[57] OJ 1988, L95/10.
[58] OJ 1988, L98/37.
[59] Так как 16 и 17 апреля были выходными днями, эта дата оказывалось в рамках пяти рабочих дней.
[60] OJ 1988, L102/23.
[61] *Moksel* v. *Commission*, Case 45/81, [1982] ECR 1129; *UCDV* v. *Commission*, Case C-244/88, [1989] ECR 3811.
[62] Он также высказал мнение, что критерий ограниченной категории, даже если он и применим, вряд ли удовлетворен, так как Комиссия могла не знать о всех заявлениях, к которым применим Рег. 962/88.

ходящиеся в пути товары. Sofrimport, который выступал в этом деле истцом, входил в эту категорию и, следовательно, его исковое заявление признано допустимым. Регламенты в части, касавшейся товаров в пути, были аннулированы.

Это дело также занимает несколько особое положение, так как Комиссия должна была принять во внимание особое положение находящихся в пути товаров[63]; так или иначе это в очередной раз показывает, что в некоторых случаях Суд готов применить либеральный подход.

Неограниченные и ограниченные категории: решения

Если акт принимается в форме решения, возникает иная ситуация. Суд никогда не рассматривает, может ли акт быть по сути регламентом: он исходит из того, что акт назван правильно, и рассматривает только, имеет ли акт характер непосредственного и персонального обращения к истцу. Для ответа на этот вопрос используется критерий ограниченной категории.

Первое дело, которое мы рассмотрим, — *Toepfer* v. *Commission*[64], которое было рассмотрено в 1965 г. Истцом по этому делу выступила группа поставщиков зерновых из Германии, которые 1 октября 1963 г. обратились к немецким властям за лицензиями на импорт. На импорт были установлены различные пошлины и подлежащая применению ставка (по обстоятельствам дела) определялась на день подачи заявления. На 1 октября 1963 г. ставка пошлины на импорт равнялась нулю. Однако немецкие власти поняли, что в связи с изменением рыночной ситуации импортеры должны получить большие прибыли и решили отклонить все заявления до момента увеличения ставки. Власти проинформировали импортеров, что их заявления не будут удовлетворены, и обратились в Комиссию с просьбой подтвердить их решение. В тот же день, 2 октября, Комиссия увеличила ставку. 3 октября Комиссия приняла в отношении Германии решение, подтверждающее запрет удовлетворять заявления, поданные в период с 1 по 4 октября включительно. Поставщики подали иск об аннулировании этого решения.

В связи с этим возникла ситуация, когда категория лиц, интересы которых затрагивались решением, была частично ограниченной (лица, которые уже подали заявления) и частично неограниченной (лица, которые подали бы заявления в течение остатка времени, подпадающего под запрет). Суд пришел к выводу, что интересы поставщиков, которые подали заявления 1 октября, затронуты иным образом, чем интересы других, так как если бы они вновь подали заявления после прекращения действия запрета, они должны были бы платить пошлину в соответствии с увеличенной ставкой. Исходя из этого, Суд заключил, что мера в отношении поставщиков, которые подали заявле-

---

[63] В этом отношении это напоминает дело *Piraiki-Patraiki v. Commission*, Case 11/82, [1985] ECR 207 (рассматривается ранее), где оспариваемым актом был акт в форме решения.

[64] Cases 106—107/63, [1965] ECR 405.

ния 1 октября, имеет характер персонального обращения[65]. Решение по этому делу представляет интерес, так как показывает, что если мера в форме решения затрагивает неограниченную категорию лиц, и при этом эта неограниченная категория включает ограниченную категорию лиц интересы которых затронуты существенно иначе, считается, что мера имеет характер персонального обращения к лицам, входящим в эту ограниченную категорию.

Решение по делу *Bock* v. *Commission*[66] дало аналогичный результат. Истец обратился к немецким властям за лицензией на импорт грибов из Китая. Власти проинформировали истца после получения подтверждения от Комиссии, что его заявление не удовлетворено. После этого Комиссия приняла решение, санкционирующее отказ в выдаче лицензий на импорт, включая те, в отношении которых уже поданы заявления. Истец обратился в Суд с требованием аннулировать только то положение решения, которое относилось к таким заявлениям. Так как лица, интересы которых затронуты этим положением, относились к ограниченной категории, Суд постановил, что оно в отношении истца имеет характер персонального обращения. Менее понятно, чем в предшествующем деле, в связи с чем интересы лиц, относящихся к этой категории, затронуты иначе, чем тех, которые подали заявления позднее.

Тот же вопрос возник в связи с делом *Piraiki-Patraiki* v. *Commission*[67], рассмотренным в 1985 г. Оно касалось решения Комиссии (основанного на Ст. 130 Акта о присоединении Греции), санкционирующего введение Францией ограничений на импорт хлопковолокна из Греции. Решение было оспорено несколькими греческими производителями, некоторые из которых уже заключили экспортные контракты по хлопковолокну во Франции, которые на момент принятия рассматриваемого решения еще не были исполнены. Суд постановил, что решение Комиссии по отношению к этим производителям носит характер персонального обращения. Он также указал, что Ст. 130 налагала на Комиссию обязательство принять во внимание интересы этой категории экспортеров и в связи с тем, что Комиссия этого не сделала, принял решение аннулировать решение Комиссии в части, касающейся этих экспортеров.

Особые замечания

Кроме уже рассмотренных, существует целый ряд особых моментов, которые, как представляется, оказали влияние на позицию Суда ЕС, который не во

---

[65] Таковой была позиция и в связи с делом *Sofrimport* v. *Commission*, Case C-152/88, [1990] ECR I-2477 (рассматривалось ранее). Когда был принят регламент 692/88, лица, интересы которых были затронуты, частично относились к ограниченной категории (те, которые подали заявления до того, как принят регламент) и частично к неограниченной категории (те, которые подали заявления позже). Первые, однако, находились в особом положении, так как большинство из них, вероятно, на момент принятия регламента имели товары в состоянии транзита и Комиссия была прямо обязана принять это во внимание

[66] Case 62/70, [1971] ECR 897.

[67] Case 11/82, [1985] ECR 207.

всех случаях признавал их наличие. Первое, на что ссылались в некоторых решениях[68], — факт наличия других, доступных истцу, средств правовой защиты. (Такие средства, как правило, могут предоставляться национальными судами, которые могут обращаться в Суд ЕС в преюдициальном порядке.) Второе, более субъективный и, как представляется, не упоминавшийся Судом, — существуют ли другие истцы, заинтересованные оспорить меру. Третий, также субъективный, — имеет ли истец веские доводы по существу дела, и, в частности, затрагивает ли дело вопросы общего значения[69].

Каждый из этих факторов, отдельно взятый, имеет ограниченный вес, однако при комплексном воздействии они вполне могут сместить баланс. Так, если явно нелегитимный акт оспаривается истцом, который не имеет возможности оспорить его в национальном суде, и единственные лица, имеющие *locus standi*, не заинтересованы в подаче иска, Суд вполне может считать себя обязанным применить либеральный подход, признавая иск допустимым.

По-видимому, этим объясняется решение по делу *Parti Ecologiste — Les Verts* v. *European Parliament*[70]. Факты по этому делу были приведены ранее[71], когда объяснялось, что Европейский парламент принял решение использовать общие деньги для субсидирования расходов партий на предвыборную кампанию. Решение, однако, было дискриминационным по отношению к партиям, не представленным в Парламенте. Другими словами, партии, представленные в Парламенте, сами себе предназначили денежные суммы. Они определенно не были заинтересованы в оспаривании решения. С другой стороны, интересы партий, не представленных в Парламенте, затронуты решением только как интересы относящихся к неограниченной категории. По общим правилам решение не могло иметь по отношению к ним характера персонального обращения. Однако, так как отсутствовало какое-либо адекватное альтернативное средство правовой защиты, Суд признал допустимым иск Экологической партии (the Party Ecologiste). Он подчеркнул, что если бы *locus standi* был признан только за партиями, которые уже представлены (ограниченная категория), имела бы место неэквивалентная защита для партий, конкурирующих на тех же выборах. После того как были преодолены другие препятствия, Суд признал иск допустимым и аннулировал решение[72].

---

[68] См. *Alusuisse* v. *Council and Commission*, Case 307/81, [1982] ECR 3463 (para. 13 of the judgement); *Spijker* v. *Commission*, Case 231/82, [1983] ECR 2559 (para. 11 of the judgement); *Allied Corporation* v. *Commission*, Cases 239, 275/82, [1984] ECR 1005 (para. 15 of the judgement); *Union Deutsche Lebensmittelwerke* v. *Commission*, Case 97/85, 21 May 1987 (para. 12 of the judgement).

[69] Заметно, что когда Суд выносит особенно либеральное решение о допустимости иска, он часто в качестве последующего шага аннулирует меру.

[70] Case 294/83, [1987] 2 CMLR 343.

[71] См. стр. 90—91.

[72] Другие аспекты дела см. стр. 90—91.

КВАЗИСУДЕБНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Концепция квазисудебного решения не признана Судом ЕС, однако становится все более ясным, что если нечто подобное не принимается во внимание, анализ дел не представляется возможным. Попытка объяснить, что под этим подразумевается, предпринята ранее[73]. Основная идея концепции в том, что решение в существенной степени принимается на основе объективных соображений и является кульминационной точкой процедуры, для которой характерны черты судебной. Такие решения в подавляющем большинстве являются скорее решениями на основании факта и закона, чем на основании дискреционных полномочий. Более того, существуют лица, которые в определенном смысле могут считаться сторонами спора. Если признается, что кто-либо является "стороной" спора, по которому выносится решение, легко сделать вывод, что он может иметь *locus standi* для его оспаривания.

Споры, связанные с антимонопольным законодательством

Первый пример — решение о том, нарушила ли фирма антимонопольное законодательство Сообщества. Ст. 85 и 86 ЕС запрещают отдельные виды деятельности, и Комиссия должна обеспечивать надзор. Суть процедуры в следующем: сначала Комиссия проводит расследование, а затем — слушания, в ходе которых фирма, деятельность которой рассматривается, приглашается для представления своей точки зрения. Такая фирма, следовательно, может рассматриваться в качестве ответчика. В результате принимается определение в форме решения, адресованного ответчику. Оно может либо освобождать ответчика от ответственности или указывать, что он совершил правонарушение. В последнем случае могут быть применены штрафные санкции. В связи с тем, что решение адресовано ответчику, он несомненно на основании Ст. 173 может его обжаловать в Суде ЕС.

Каково положение жертвы предполагаемых противозаконных действий? Право Сообщества предполагает, что каждый, "имеющий законные интересы", может направить в Комиссию жалобу. Такому заявителю могут быть предоставлены различные процессуальные права и он может иметь право участвовать в слушаниях[74], Может ли заявитель подать иск на основании Ст. 173 с целью обжаловать окончательное определение, особенно если оно освобождает ответчика от ответственности?

Этот вопрос встал перед Судом в 1977 г. в деле *Metro* v. *Commission*[75]. Metro — оптовая торговая фирма самообслуживания (self-service wholesaler), занимающаяся оптовыми поставками электроники. Она обратилась с жало-

---

[73] См. стр. 383—384.

[74] См. Regulation 17, OJ (Spec. Edition) 1959-1962, p. 87, Art. 3(2)(b) и Art. 19(2); см., также Regulation 99/63, OJ (Spec. Edition) 1963—1964, p. 47, Art. 5 и Art. 7.

[75] Case 26/76, [1977] ECR 1875. См. также *Demo-Studio Schmidt* v. *Commission*, Case210/81, [1983] ECR 3045 и второе дело Metro, *Metro* v. *Commission*, Case 75/84, [1987] 1 CMLR 118.

бой, что другая фирма, SABA, действует в нарушение Ст. 85, так как установленные ей условия продажи, применяемые ко всем торговцам, затрудняли распространение продукции фирмам, организованным по типу истца. После того как Комиссия рассмотрела жалобу, она приняла решение об освобождении ответчика от ответственности.

Metro приняла решение предпринять действия, чтобы аннулировать решение Комиссии. Так как она не являлась адресатом решения (хотя была о нем проинформирована), она должна была показать, что оно имеет характер непосредственного и персонального обращения к ней. Можно предположить, что решение не имело характера персонального обращения, так как лица, интересы которых оно затрагивало, принадлежали к неограниченной категории — все оптовые фирмы самообслуживания, желающие совершать сделки с продукцией SABA. Суд, однако, признал иск допустимым. Он указал, что решение принято в результате жалобы Metro и подчеркнул, что в интересах "удовлетворительного отправления правосудия", каждому, кто имеет право подать жалобу, необходимо предоставить возможность обжаловать решение, в соответствии с которым она была отклонена. Таким образом решение по этому делу определяет, что истец при состязательном процессе считается лицом, в отношении которого последнее решение имеет характер персонального обращения, даже если это решение затрагивает его так же, как и других членов неограниченной категории[76].

Антидемпинговые мероприятия

Второй пример касается мер антидемпингового характера. (Демпинг представляет собой форму нечестной конкуренции в международной торговле, обычно связанную с продажей на разных рынках по разным ценам, особенно экспорт по более низким ценам, чем устоявшиеся на рынке экспортера). В этом случае возникают отдельные трудности, так как обычное средство противодействия демпингу — антидемпинговые пошлины, которые согласно праву Сообщества должны вводиться регламентом. Проблема в том, что если Суд приходит к заключению, что рассматриваемая мера является действительным регламентом, любой иск частного лица о его аннулировании будет недопустимым с точки зрения оснований для *locus standi*; если Суд признает, что мера по сути является решением, это может служить основанием для ее оспаривания потому, что мера принята в несоответствующей форме[77]. Эта дилемма объясняет появление в Суде различных точек зрения: в решении по делу *Alusuisse* v. *Commission*[78] он косвенно заключил, что мера может одновременно быть как регламентом, так и решением (хотя в решении по ранее рас-

---

[76] Однако, если Комиссия прекращает расследование, не принимая формального решения, истец не имеет какого-либо средства правовой защиты: *GEMA* v. *Commission*, Case 125/78, [1979] ECR 3173.

[77] См. Usher, (1984) 9 ELRev. 263, at 264.

[78] Case 307/81, [1982] ECR 3463 (para. 9 of the judgement).

рии — экспортеров шарикоподшипников из Японии. Несмотря на это, Суд постановил, что они имеют *locus standi*, так как были перечислены в регламенте в целях выполнения налагаемых на них обязанностей.

Дело *Japanese Ball-Bearing* касалось весьма необычной ситуации, однако решение по делу *Allied Corporation* v. *Commission*[83] прояснило и расширило право. В соответствии с этим решением экспортеры могли оспаривать регламент, вводивший антидемпинговые пошлины, если они были в нем упомянуты или "затронуты предварительным расследованием"[84], т. е. принимали участие в расследовании, проводимом Комиссией[85].

Импортеры с самого начала находились в менее выгодной ситуации (вероятно, так как они обычно являются лицами, оплачивающими налоги на импорт и, следовательно, имеющими средства правовой защиты в национальных судах): до недавнего времени, за независимыми импортерами (т. е. импортерами, не ассоциированными с экспортером), если они не упоминались в регламенте или Комиссия не использовала их розничные цены в качестве базы для расчета экспортной цены, как правило, *locus standi* согласно Ст. 173 не признавался[86]. В данном случае участие в расследовании не считалось достаточным[87]. С недавнего времени, однако, Суд хотя и не отказался от своих предшествующих решений, воспринял более гибкий подход[88].

Отношение к предъявляющим жалобы более великодушное[89]. (Они, как и экспортеры, не имеют альтернативных средств правовой защиты.) Дело *Timex*

---

[83] Cases 239, 275/82, [1984] ECR 1005. См. также *Toyo* v. *Council*, Case 240/84, [1987] ECR 1809 (еще одно дело, касающееся шарикоподшипников из Японии).

[84] Para. 12 of the judgement.

[85] Интересно, что при рассмотрении дела *Allied Corporation* Комиссия проинформировала Суд, что она заинтересована, чтобы иски экспортеров были признаны допустимыми, так как в противном случае экспортеры из Сообщества в США могли быть лишены права оспаривать антидемпинговые мероприятия против их товаров: см. para. 9 of the judgement.

[86] Para. 15 of the judgement по делу *Allied Corporation*; *Sermes* v. *Commission*, Case 279/86, [1987] ECR 3109; *Frimodt Pedersen* v. *Commission*, Case 301/86, [1987] ECR 3123. Более полный анализ права см. the Opinion of Advocate General Jacobs по делу *Extramet Industrie* v. *Commission*, Case C-358/89, [1991] ECR I-2501.

[87] *Nuova Ceam* v. *Commission*, Case 205/87, [1987] ECR 4427. См. также *Alusuisse* v. *Council and Commission*, Case 307/81, [1982] ECR 3463, paras. 12 и 13 of the judgement.

[88] *Extramet Industrie* v. *Commission*, Case C-358/89, [1991] ECR I-2501 (решение принималось судом в полном составе). В заключении по этому делу Генеральный адвокат Джэкобс (Jacobs) очень четко определил рассматриваемые вопросы. К сожалению, Суд хотя и последовал его выводам, оказался не готов пересмотреть результаты предшествующих дел. Дальнейшее подтверждение более гибкого подхода можно найти в решении по делу *Nashua Corporation* v. *Commission and Council*, Cases C-133, 150/87, [1990] ECR I-719 (paras. 12—21 of the judgement) (решение также принималось Судом в полном составе). Полное рассмотрение вопроса после дела *Extramet* см. Arnull, 'Challenging EC Anti-dumping Regulations: The Problem of Admissibility' [1992] 2 ECLR 73.

[89] *FEDIOL* v. *Commission*, Case 191/82, [1983] ECR 2913, согласно решению по этому делу предъявитель жалобы имеет средство правовой защиты в случае, если Комиссия не предпринимает действий в отношении ее рассмотрения. Такое средство недоступно в связи с делами, касающимися конкуренции: см. сноску 76 выше.

v. *Council and Commission*[90] касалось регламента, вводящего антидемпинговые пошлины на механические наручные часы из Советского Союза. Рассмотрение дела началось в связи с жалобой, поданной Британской торговой ассоциацией (British trade association) от имени Timex. Timex был единственным производителем в Соединенном Королевстве и участвовал в расследовании. Пошлины были определены в контексте отрицательного воздействия демпинга на эту фирму. Название фирмы упомянуто в преамбуле к регламенту. Однако, по мнению Timex, установленные пошлины были слишком низкими, и фирма подала иск об аннулировании регламента. Ответчики утверждали, что регламент не имел характера персонального обращения к Timex, так как его интересы были затронуты только как лица, относящегося к неограниченной категории — производителей наручных механических часов из Сообщества. Суд, однако, посчитал, что Timex имеет *locus standi*, так как регламент был "решением, имеющим характер непосредственного и индивидуального обращения к Timex"[91]. В свете сказанного предъявляющим жалобы, по всей вероятности, будут предоставляться такие же права, как и экспортерам.

Государственная помощь

Государственная помощь, создающая диспропорции в области конкуренции (в целом), противоречит праву Сообщества, и Ст. 93(2) устанавливает процедуру для определения, имело ли место нарушение. Процедура включает расследование Комиссии, после которого выносится решение, адресованное государству-члену, которое предоставляет помощь. Несомненно, государство-член может оспорить решение согласно Ст. 173[92], однако каковы права подателя жалобы? Статус подателя жалобы не получил такого формального признания, как в ситуациях, касающихся конкуренции и антидемпинговых мероприятий, однако на практике конкуренты фирм, получающих государственную помощь, могут принимать участие в расследовании.

В связи с делом *COFAZ* v. *Commission*[93], COFAZ и три других производителя удобрений из Франции через свою торговую ассоциацию обратились в Комиссию с жалобой, что их конкуренты из Нидерландов получают помощь от правительства этой страны. Комиссия начала процедуру согласно Ст. 93(2)

---

[90] Case 264/82, [1985] ECR 849.

[91] Para. 16 of the judgement. В para. 12, однако, Суд указал, что касающиеся антидемпинговых мероприятий регламенты являются "нормативными по сути и пределам действия в той степени, в какой они относятся к торговцам вообще".

[92] При отсутствии специальных обстоятельств получающие помощь фирмы и органы, вовлеченные в ее распределение, не могут оспорить решение: *DEFI* v. *Commission*, Case 282/85, [1986] ECR 2469 (в решении по делу действующий в силу закона орган, который занимался распределением помощи, был признан не имеющим *locus standi*); *Van der Kooy* v. *Commission*, Cases 67, 68, 70/85, [1988] ECR 219 (в решении по делу было признано, что индивидуальные реципиенты не имеют *locus standi*, однако организации, к которым они принадлежат, оспорить решение могут, если они принимали участие в мероприятиях, предусмотренных Ст. 93(2) и имели место специальные обстоятельства).

[93] Case 169/84, [1986] ECR 391.

ЕС, и производители из Франции сыграли в ее реализации определенную роль. Комиссия, по всей вероятности, пришла к выводу, что помощь не предоставлялась, и приняла решение, адресованное правительству Нидерландов, предусматривающее прекращение процедуры. COFAZ оспорил это решение, однако Комиссия утверждала, что решение не имело характера индивидуального обращения, так как интересы этой фирмы были затронуты только как производителя удобрений, т. е. неограниченной категории лиц. Суд, однако, признал иск допустимым. Он указал, что фирмы, принимающие участие в реализации процедуры, сопоставимое с участием подателя жалобы, должны иметь *locus standi* при условии, что их позиция на рынке в значительной степени затронута предоставляемой помощью. Результаты рассмотрения последующих дел показали, что податели жалоб также имеют *locus standi*, если решение было принято Комиссией без реализации процедуры согласно Ст. 93(2)[94].

Выводы

Рассмотренные дела показывают, что когда оспариваются квазисудебные определения, Суд придерживается гораздо более либерального подхода, чем в случаях, когда разбирательство касается дискреционного акта. Часто игнорируется не только критерий ограниченной категории, но в случае регламента, касающегося антидемпинговых мероприятий, Суд даже не обременяет себя оценкой сути акта. Все это явно контрастирует с ситуацией, когда рассматриваются дискреционные акты, особенно когда они приняты в форме регламента.

АКТЫ, ИМЕЮЩИЕ ХАРАКТЕР НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОБРАЩЕНИЯ

Как было пояснено ранее, наличие непосредственного обращения поднимает вопросы причины и следствия. Основная ситуация, когда это важно, — когда последствия решения для истца зависит от усмотрения других лиц[95]. Так, если институт Сообщества предоставляет дискреционные полномочия другому органу (например, государству-члену), сам факт, что полномочия, если они использованы, затрагивают истца, не означает, что он имеет *locus standi* в от-

---

[94] *Cook* v. *Commission*, Case C-198/91, 19 May 1993; *Matra* v. *Commission*, Case C-225/91, 15 June 1993; см. так же *CIRFS* v. *Commission*, Case C-313/90, 24 March 1993.

[95] Проблемы также могут возникать, когда оспариваемый акт является актом, в соответствии с которым конкуренту должна предоставляться помощь (Eridania v. Commission, Cases 10, 18/68, [1969] ECR 459) или в котором содержится отказ наложить на государство-член запрет в отношении ее предоставления (*COFAZ v. Commission*, Case 169/84, [1986] ECR 391). Это в свою очередь поднимает вопрос, должны ли затрагиваться права истца или достаточно, что затронуты его интересы. Право Сообщества еще не внесло ясности в эту проблему.

ношении права оспорить решение, в соответствии с которым они были предоставлены: между решением и его последствиями для истца имеет место автономное волеизъявление, означает, что у решения нет характера *непосредственного* обращения к истцу. Более того, так как для юрисдикции негативный акт рассматривается так же, как и позитивный, решение института Сообщества с отказом в предоставлении дискреционных полномочий не может быть оспорено теми, интересы кого могут затрагиваться их использованием, если эти полномочия предоставляются.

Наиболее показательно с точки зрения иллюстрации этих принципов дело *Alcan* v. *Commission*[96]. По обстоятельствам дела государства-члены могли обратиться в Комиссию за квотой на импорт неочищенного алюминия (unwrought aluminium) при снижении ставки пошлины. В октябре 1968 г. правительство Бельгии обратилась за такой квотой на 1968 г., после чего в декабре 1968 г. было сделано обращение с просьбой об увеличении квоты. В мае 1969 г. Комиссия приняла решение, адресованное правительству Бельгии, отклоняющее просьбу. Решался вопрос, может ли Alcan и две другие компании, занимающиеся производством очищенного алюминия, оспорить это решение.

Для сложившейся ситуации необходимо отметить два момента: первый, если бы квота была предоставлена, это не означало бы, что правительство Бельгии должно разрешить импорт рассматриваемого объема неочищенного алюминия при пониженной ставке пошлины. Другими словами, Комиссия бы только предоставила полномочия: вопрос, использовать либо нет эти полномочия решался бы по усмотрению правительства Бельгии. Второй, так как решение Комиссии не было принято до мая 1969 г., а квота касалась 1968 г., результатом предоставления полномочий (если бы они были предоставлены Комиссией и использованы правительством Бельгии) было бы то, что компании, которые импортировали алюминий в 1968 г., могли бы потребовать возврата части оплаченных ими пошлин. С учетом этого последнего факта Генеральный адвокат Ганд (Gand) сделал вывод, что мера имела характер индивидуального обращения; однако и Генеральный адвокат и Суд пришли к выводу, что мера не имела характера непосредственного обращения, так как даже если бы полномочия были предоставлены, правительство Бельгии могло принять решение их не использовать. В сложившейся ситуации такое развитие событий было маловероятным — для чего правительству Бельгии обращаться за квотой, если оно не собирается ее использовать? — однако теоретическая возможность признана достаточной, чтобы признать отсутствие у истцов *locus standi*.

Если, однако, полномочия не являются дискреционными, либо сначала используются, а затем подтверждаются, акт, в соответствии с которым они предоставляются либо подтверждаются, будет иметь характер непосредственного обращения к лицам, интересы которых затронуты использованием этих

---

[96] Case 69/69, [1970] ECR 385. См. также *Mannesmann-Rohrenwerke* v. *Commission*, Case 333/85, [1987] ECR 1381; *L'Etoile Commerciale* v. *Commission*, Cases 89, 91/86, [1987] ECR 3005; *Arposol* v. *Council*, Case 55/86, [1988] ECR 13.

полномочий. Пример первой ситуации — дело *International Fruit Company* (рассмотрено выше)[97]. Согласно действующим на момент рассмотрения этого дела нормам лица, желающие импортировать яблоки, должны получить разрешение на импорт от национальных властей. Национальные власти должны еженедельно информировать Комиссию о количестве заявлений о предоставлении разрешения, поданных в течение предшествующей недели. После этого Комиссия принимала акт (который Суд, несмотря на то, что он принимался в форме регламента, квалифицировал как серию решений), закрепляющий формулу, согласно которой эти заявления должны рассматриваться. Национальные власти предоставляли разрешения на основании этой формулы. Суд постановил, что так как формула не предоставляла властям каких-либо дискреционных полномочий, мера Комиссии имела в отношении заявителей характер непосредственного обращения.

Пример второй ситуации — дело *Toepfer*[98], которое также касалось разрешений на импорт, однако система, в соответствии с которой эти разрешения выдавались, была иной. Обычно разрешения заявителям предоставлялись национальными властями; однако в рассматриваемой ситуации национальные власти решили применить "меры предосторожности" ('safeguard measures'), что позволяло им отказать в удовлетворении заявлений, при условии, что решение о применении "мер предосторожности" было подтверждено Комиссией. Заявитель обратился за разрешением; власти Германии объявили о необходимости мер предосторожности; Комиссия их подтвердила; после этого заявитель был проинформирован, что его просьба отклонена. Так как решение Комиссии, подтверждающее меры, принято после решения немецких властей об их применении, Суд признал, что решение Комиссии имело характер непосредственного обращения к заявителю: в момент, когда оно было принято, между ним и его последствиями для заявителя не существовало какого-либо независимого волеизъявления[99].

Более трудным связанным с этой проблемой было дело *Bock* v. *Commission*[100], которое касалось разрешений на импорт грибов. В рассматриваемый период правительство Германии придерживалось политики запрета импорта грибов из Китайской народной республики. Однако реализация этой политики в условиях, когда грибы уже стали частью торгового оборота в другом государстве-члене, представлялась нелегким. Импорт грибов был возможен только с разрешения немецких властей. В свою очередь власти должны были предоставлять такое разрешение в течение нормально необходимого времени (как правило, четырех дней) после подачи заявления. Исключение составляла

---

[97] См. стр. 385—386.

[98] См. стр. 390—391.

[99] Ситуация может быть отличной, если кто-либо обращается за разрешением *после* того, как принято решение Комиссии. Даже если Комиссия подтвердит возможность использования мер предосторожности в течение определенного срока после принятия ей решения, национальные власти предположительно будут обладать дискреционными полномочиями приостановить действие этих мер до истечения срока.

[100] Case 62/70, [1971] ECR 897.

ситуация, когда до момента подачи заявления Комиссия санкционировала прекращение выдачи разрешений.

Истец подал заявление о разрешении 4 сентября 1970 г. 11 сентября немецкие власти проинформировали Комиссию об этом заявлении о разрешении на импорт грибов из Китая и обратились к ней с просьбой санкционировать запрет импорта грибов "включая случай импорта, предполагавшийся рассматриваемым заявлением". В тот же день немецкие власти проинформировали истца, что его заявление будет отклонено сразу после получения соответствующих санкций Комиссии. 15 сентября Комиссия приняла решение, адресованное правительству Германии, санкционирующее запрет на импорт грибов из Китая, включая случай импорта, заявления о разрешении на который находились на рассмотрении[101]. После этого заявление истца было формально отклонено. Истец подал иск об аннулировании решения в части, касающейся уже находящихся на рассмотрении заявлений.

Комиссия отрицала допустимость иска, так как, по ее мнению, мера не имела характера ни персонального, ни непосредственного обращения к истцу. Суд, однако, признал иск допустимым. Он посчитал, что мера имеет характер персонального обращения, так как заявление истца было подано до принятия решения. Насколько решение касалось таких заявлений (и оно оспаривалось только в этой части), круг лиц, интересы которых затрагивались, был во время его принятия определяемым. Суд также посчитал, что мера имела характер непосредственного обращения к истцу: немецкие власти проинформировали истца, что его заявление будет отклонено сразу после получения санкции Комиссии, при этом разрешение Комиссии запрашивалось именно с этой целью.

Можно критиковать это решение, так как немецкие власти могли не использовать разрешение Комиссии. Им были предоставлены дискреционные полномочия. Безусловно, они не запрашивали бы полномочий, если бы не намеревались их использовать и, очевидно, они намеревались их использовать в отношении заявления истца. Однако они могли изменить свою позицию. В результате в связи с делом *Alcan* можно утверждать, что правительство Бельгии не обратилось бы за санкцией, если бы не намеревалось ее использовать. Суд, однако, при рассмотрении этого дела признал, что мера по отношению к истцу не имела характера непосредственного обращения.

Несомненно, эти два дела очень похожи. Однако между ними два важных отличия. Первое — в том, что немецкие власти прямо сообщили истцу, что если они получат разрешение, его заявление будет отклонено. Доказательства, что обстоятельства складывались так же в связи с делом *Alcan*, отсутствуют. Второе отличие — то, что по обстоятельствам дела *Alcan* правительство Бельгии, подавая заявление, действовало в интересах Alcan и других импортеров. Можно даже сказать, что оно действовало от их имени. Так как импортеры и государство-член, так сказать, были "по одну сторону", не лишена

---

[101] В отношении толкования этой части решения велись споры, однако Суд постановил, что значение именно такое.

смысла оценка, что интересы импортеров в достаточной степени защищены правом правительства Бельгии подать иск об аннулировании решения. Так как правительство — привилегированный истец, о наличии у него *locus standi* вопросов бы не возникало. Тот факт, что правительство Бельгии не подало иск, говорит о том, что оно либо посчитало, что не выиграет дело, либо изменило свою позицию в отношении желательности использования разрешения. С другой стороны, по обстоятельствам дела *Bock* видно, что правительство Германии, несомненно, действовало вопреки интересам импортера. Bock не мог ожидать, что правительство подаст иск об аннулировании решения. Таким образом, признание, что истец не обладает locus standi, исключило бы любую другую возможность оспорить легитимность решения (за исключением маловероятной ситуации, когда иск подается другим государством-членом, вероятно, Нидерландами, страной, из которой производился импорт).

Первое отличие признано самим Судом и оно, конечно, имеет отношение к делу. Какое-либо упоминание Судом второго отличия отсутствует, хотя оно могло оказать влияние на принятое решение. Это, безусловно, фактор большой практической значимости, однако Суд вряд ли прямо признает этот фактор.

Более позднее дело, обстоятельства которого похожи на обстоятельства дела *Bock*, но решение по которому, вероятно, идет несколько дальше, — *Piraiki-Patraiki* v. *Commission*[102]. Факты этого дела были изложены выше[103]: напомним только, что Комиссия приняла решение, согласно которому, Франция получила полномочия не допускать импорт хлопковолокна из Греции. Так как Франция не была связана обязательством использовать эти полномочия, можно утверждать, что решение в отношении греческих экспортеров не носило характер непосредственного обращения. Однако Франция в отношении такого импорта уже использовала ограничительную систему и Суд констатировал, что вероятность того, что Франция примет решение не использовать полномочия, "исключительно теоретическая"[104]; таким образом, признано, что решение в отношении истцов имеет характер непосредственного обращения.

НЕПРИВИЛЕГИРОВАННЫЕ ИСТЦЫ: ДОГОВОР О ЕОУС

Параграф 2 Ст. 33 Договора о ЕОУС имеет важные отличия от параграфа 4 Ст. 173 ЕС. Он предусматривает:

> Предприятия или ассоциации, рассмотренные в Ст. 48, могут... возбуждать судебное преследование против касающихся их решений или рекомендаций, имеющих индивидуальный характер, а так же против общих решений или рекоменда-

---

[102] Case 11/82, [1985] ECR 207.
[103] См. стр. 391.
[104] Para. 9 of the judgement.

ций, которые, по их мнению, содержат злоупотребление полномочиями, затрагивающее их интересы.

В одном отношении пределы этой формулировки уже, чем у параграфа 4 Ст. 173; однако в другом, более важном, они шире.

Пределы формулировки уже в отношении лиц, которые могут подать иск. Согласно параграфу 4 С. 173 это право предоставлено "любому юридическому или физическому лицу", однако Ст. 33(2) сокращает круг таких лиц до двух групп лиц: предприятий и ассоциаций. Ст. 80 ЕОУС содержит определение "предприятия":

> В настоящем Договоре термин "предприятие" обозначает любое предприятие, участвующее в производстве в угольной или сталелитейной промышленности на территориях, упомянутых в первом параграфе Ст. 79...

Ст. 48 дает ясно понять, что под "ассоциациями", ссылка на которые содержится в Ст. 33, понимаются ассоциации "предприятий", статус которых определен в Ст. 80[105]. Другими словами, в качестве истцов (кроме тех, кто принадлежит к категории привилегированных) в рамках Статьи 33, могут выступать только фирмы, участвующие в производстве в угольной или сталелитейной промышленности, а также их торговые ассоциации.

Второй показатель, что границы Договора о ЕОУС уже, — то, что согласно Ст. 33 оспариваться могут только акты Комиссии; Ст. 173, с другой стороны, касается как актов Комиссии, так и актов Совета. Ст. 38 ЕОУС предусматривает возможность пересмотра актов Совета и Парламента, однако предоставляет *locus standi* только государствам-членам и Комиссии. Таким образом, непривилегированные истцы согласно Договору о ЕОУС не имеют права оспаривать акты Совета[106]. Однако согласно Договору о ЕОУС нормотворческие и исполнительные полномочия Сообщества предоставлены почти исключительно Комиссии в том смысле, что автором большинства актов ЕОУС является Комиссия (хотя во многих случаях Совет имеет право вето). Следовательно, такое ограничение представляется больше мнимым, чем реальным.

С другой стороны, Договор о ЕОУС более либерален с точки зрения актов, которые могут быть оспорены. Ст. 33 предусматривает, что непривилегированные истцы могут оспорить две категории актов: "решения и рекомендации... которые имеют индивидуальный характер" и "общие решения и рекомендации". Индивидуальные решения согласно Договору о ЕОУС эквивалентны решениям согласно Договору о ЕС. Рекомендации, принимаемые согласно Договору о ЕОУС, конечно отличаются от рекомендаций, принимаемых согласно Договору о ЕС: они юридически обязательны и аналогичны директивам ЕС[107]. Их отнесение к группе оспариваемых, однако, — несуще-

---

[105] См. *Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises* v. *High Authority*, Cases 7, 9/54, [1956] ECR 175, at 190-192.

[106] Рассмотрение соотношения между Договорами о ЕС и ЕОУС, когда один из них предусматривает возможность оспорить, а другой нет, см. стр. 372—374.

[107] См. выше, стр. 113.

ственное расширение сферы: рекомендации ЕОУС могут в отличие от директив ЕС быть адресованы как частным фирмам, так и государствам-членам; таким образом, было бы странным, если бы они не были включены в эту группу.

Более существенное различие между двумя положениями касается второй категории. Общие решения являются нормативными актами, эквивалентными регламентам ЕС[108]. Эти общие акты согласно Договору о ЕОУС могут быть оспорены непривилегированными истцами, но только по единственному основанию: они должны отражать злоупотребление полномочиями, затрагивающее истца. Злоупотребление полномочиями — наиболее трудно устанавливаемое из всех четырех основание; несмотря на это, факт, что непривилегированные истцы имеют право оспаривать нормативные акты, ярко контрастирует с Договором о ЕС.

Еще один повод для утверждения, что границы Ст. 33 шире, — *locus standi*. В случае индивидуальных актов все, что требуется согласно Ст. 33, — чтобы оспариваемый акт касался истца; при этом акт не обязательно должен иметь характер персонального или непосредственного обращения. Это очень важное отличие. Если оспариваемый акт является общим, необходимо показать, что злоупотребление полномочиями "затрагивает" истца. Опять-таки акт не обязательно должен иметь характер персонального и непосредственного обращения.

Чтобы проследить, как Суд толковал эту формулировку, интересно рассмотреть наиболее важные решения Суда. Это проливает свет на Договор о ЕС, так как его авторы принимали эти решения во внимание при подготовке Ст. 173.

Первое дело, которое будет представлено, — *Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises* v. *High Authority*[109]. Это дело, рассмотренное в 1956 г., касалось принятого правительством Люксембурга указа о создании двух официальных органов: *Office Commercial* и *Caisse*. Указ предусматривал, что *Office Commercial* обладает единоличным правом на импорт в Люксембург угля, а сборы с продаж угля предприятиям Люксембурга будут уплачиваться *Caisse*. В качестве истцов по этому делу выступала группа производителей стали из Люксембурга. Они обратились в Комиссию с просьбой принять решение о нелегитимности монополии *Office Commercial* на импорт угля и взимании сбора. В течение двух месяцев после получения заявления Комиссия не предприняла каких-либо действий. Таким образом, согласно Ст. 35 ЕОУС Комиссия приняла подразумеваемое решение об отказе[110]. Истцы предъявили иск в Суде об аннулировании этого подразумеваемого решения.

Так как истцы не указывали на злоупотребления полномочиями, они, чтобы добиться признания допустимости иска, должны были доказать, что решение было индивидуальным и имело к ним отношение.

---

[108] Там же.
[109] Cases 7, 9/54, [1956] ECR 175.
[110] См. гл. 13.

Чтобы определить, удовлетворены ли эти условия, необходимо рассмотреть, каким было бы это решение, если бы оно было принято. В нем бы указывалось, что имеющаяся у *Office Commercial* монополия и уплачиваемые *Caisse* сборы не противоречат праву Сообщества. Такое решение, подтвердив их полномочия, безусловно, затронуло бы правовое положение этих двух органов. С их позиций это решение было бы индивидуальным актом. Однако такое решение также затронуло бы правовое положение импортеров и потребителей угля: оно подтвердило бы, что они не могут легитимно импортировать уголь и что они обязаны уплачивать сбор. Так как их интересы были бы затронуты как интересы лиц, принадлежащих к неограниченной категории, это решение с их точки зрения носило бы нормативный (общий) характер.

Генеральный адвокат Рёмер (Roemer) в своем заключении указал, что подразумеваемое решение имело индивидуальный характер с точки зрения легитимности монополии на импорт, предоставленной *Office Commercial*, истцы не имели *locus standi*, так как их интерес в данном вопросе не носил особого характера: он распространялся на всех потребителей и продавцов угля. Если использовать терминологию Договора о ЕС, Генеральный адвокат имел в виду, что подразумеваемое решение не имело характера персонального обращения[111].

Заключение Генерального адвоката, которое, как представляется, трудно поддержать на основании варианта Ст. 33 на английском языке, было, по-видимому, навеяно вариантом на немецком языке. К сожалению, существует расхождение между французским, итальянским и английским текстами, с одной стороны, и вариантами на немецком и голландском, с другой. Все тексты первой группы говорят об индивидуальных решениях или рекомендациях, касающихся истца. Тексты второй группы ссылаются на решения или рекомендации, касающиеся истца индивидуально. Эта последняя формулировка носит более ограничительный характер[112]. Расхождение могло вызвать проблемы, если бы согласно Договору о ЕОУС единственным аутентичным текстом является французский.

Суд отклонил вывод Генерального адвоката. Он заключил, что истцы имели *locus standi*. По мнению Суда достаточно, если решение обладает характеристиками индивидуального решения и для "решения не является необходимым, чтобы этот отличительный признак проявлялся в отношении истца"[113]. Другими словами, Суд подтвердил, что согласно Договору о ЕС наличие у меры характера индивидуального обращения не обязательно.

---

[111] См. [1956] ECR 175, at 215.

[112] Соответствующие тексты: французский: ' *...contre les decisions et recommendations individuelles les concernant...*'; итальянский:'*...contro le decisioni e le raccomandazioni singole che le concernomo...*'; немецкий:'*...gegen die sie individuell betreffend Entscheidungen und Empfehlungen...*'; голландский:'*...tegen de hen individueel betreffende beschikkingen en aanbevelingen...*'.

[113] [1956] ECR at 192.

Еще одно дело — *Federation Charbonniere de Belgique* v. *High Authority*[114] (рассматривается в предыдущей главе)[115]. Один из вопросов, подлежащих рассмотрению в связи с этим делом, — наличие у непривилегированного истца права оспорить общее решение (нормативный акт). Ответчик утверждал, что это невозможно, если только решение не является по форме общим, т. е. если это было индивидуальное решение, скрытое за формой общего. Это утверждение было отклонено Судом. Он указал: "Скрытое индивидуальное решение остается индивидуальным решением, так как его суть скорее зависит от границ его действия, чем от формы... Суд считает, что Ст. 33 ясно предусматривает, что ассоциации и предприятия могут оспаривать не только индивидуальные решения, но и общие решения в подлинном понимании этого термина"[116].

Интересно в отношении этих двух дел то, что авторы Договора о ЕС при подготовке Ст. 173 отразили в ее тексте именно те идеи, которые были отклонены Судом при толковании Договора о ЕОУС. Согласно Договору о ЕС того, что акт является индивидуальным, недостаточно, он также должен носить характер персонального обращения к истцу. (Можно заметить, что идея наличия у акта характера непосредственного обращения также предлагалась Генеральным адвокатом Рёмером (Roemer) в деле *Groupement des Industries Siderurgiques Luxembourgeoises*, хотя по его мнению, это требование по фактам этого дела было удовлетворено.)[117] Более того согласно Ст. 173 ЕС непривилегированным истцом может быть оспорен только акт *в форме* регламента: не нашедшая подтверждения точка зрения Комиссии в связи с делом *Federation Charbonniere* была отражена в тексте Договора о ЕС.

Таким образом, понятно, что авторы Договора о ЕС сделали намеренный выбор в пользу более ограничительной системы. Они предположительно, сочли, что Ст. 33 ЕОУС, так как она истолкована Судом, слишком либеральна. Не все причины для этого понятны, но они, вероятно, связаны с общим ослаблением наднациональных элементов в рамках ЕС по сравнению с ЕОУС. Более того представляется возможным, что авторы Договора о ЕС (представители национальных правительств) исходили из точки зрения, что в обеспечении такого широкого судебного контроля Комиссии (так как ее полномочия были сокращены) и Совета (так как он представлял государства-члены) нет необходимости. Также возможно, хотя и маловероятно, что Суд толковал Договор о ЕОУС более либерально, чем это предполагалось его авторами.

---

[114] Case 8/55, [1956] ECR 245.
[115] См. стр. 360.
[116] [1956] ECR at 257—258.
[117] [1956] ECR at 214—215.

Литература для дополнительной информации

Fromont, 'L'influence du droit francais et du droit allemand sur les conditions de recevabilite du recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés européennes' (1966) 2 RTDE 47.

Harding, 'Decisions Addressed to Member States and Article 173 of the Treaty of Rome' (1976) 25 ICLQ 15.

Kovar and Barav, 'Le recours individuel en annulation' (1976) 12 CDE 68.6

Stein and Vining, 'Citizen Access to Judicial Review of Administrative Action in a Transnational and Federal Context' (1976) 70 Am. Jo. Int. L. 219.

Dinnage, 'Locus Standi and Article 173 EEC' (1979) 4 ELRev. 15.

Harding, 'The Privat Interest in Challenging Community Action' (1980) 5 ELRev. 354.

Rasmussen, 'Why is Article 173 Interpreted against Private Plaintiffs?' (1980) 5 ELRev. 112.

Van Dijk, P., *Judicial Review of Government Action and the Requirement of an Interest to Sue* (1980), Chapter 7.

Bebr, G., *Development of Judicial Control of the European Communities* (1981).

Greaves, 'Locus Standi under Article 173 EEC when Seeking Annulment of a Regulation' (1986) 11 ELRev. 119.

Arnull, 'Challenging EC Anti-dumping Regulations: The Problem of Admissibility' [1992] 2 ECLR 73.

Harlow, 'Towards a Theory of Access for the European Court of Justice' (1992) 12 YEL 213.

13

БЕЗДЕЙСТВИЕ

Средства правовой защиты в случае противоправного бездействия предусмотрены Ст.175 ЕС[1] и 35 ЕОУС. Ст. 175 ЕС предусматривает следующее:

> Если бездействие Европейского парламента, Совета или Комиссии влечет за собой нарушение настоящего Договора, государства-члены и другие органы Сообщества могут обратиться с иском в Суд, чтобы засвидетельствовать факт этого нарушения.
>
> Этот иск не может быть принят к рассмотрению без предварительного обращения к заинтересованному органу с целью побудить его принять необходимые действия. Если в течение двух месяцев с момента подобного обращения данный орган не определил свою позицию, то иск может быть предъявлен в течение последующих двух месяцев.
>
> Любое физическое или юридическое лицо может при соблюдении условий, зафиксированных в предыдущих абзацах, обратиться в Суд с жалобой, что орган Сообщества не принимает в отношении этого лица акт, отличный от рекомендации или заключения.
>
> Суд наделяется компетенцией рассматривать в соответствии с теми же условиями иски ЕЦБ в областях, относящихся к компетенции последнего, и иски, возбужденные против последнего.

Необходимо отметить, что это положение имеет много схожего со Ст. 173 ЕС. Первый параграф обоих статей касается прав так называемых "привилегированных истцов". Второй параграф Ст. 175, определяющий процедуру и предельные сроки, согласуется с пятым параграфом Ст. 173; третий параграф Ст. 175 касается прав непривилегированных истцов и согласуется с четвертым параграфом Ст. 173.

Наиболее очевидное различие между рассматриваемыми положениями — то, что согласно Ст. 175 иск не может быть принят к рассмотрению без предварительного обращения к ответчику. Ответчику дается два месяца, чтобы предпринять действия, и иск затем может быть подан в течение последующих двух месяцев. Еще одно отличие — что согласно Ст. 175 для пересмотра воз-

---

[1] Содержание Ст. 148 Евратома такое же, как Ст. 175 ЕС, за исключением двух дополнений, сделанных согласно Маастрихтскому договору, которые неприменимы в отношении Договора о Евратоме. Первое предусматривает возможность подачи исков против Европейского парламента, а второе, которое в настоящий момент является последним параграфом Ст. 175 ЕС, предусматривает возможность подачи исков Европейским центральным банком и против него.

можно только одно основание, в то время как согласно Ст. 173 таких основания четыре. (Основания для пересмотра в соответствии с обеими Статьями рассматриваются в гл. 15.)

Ст. 35 ЕОУС[2] предусматривает следующее:

> В случаях, когда в силу настоящего Договора или правил, предусмотренных для его выполнения, Комиссия обязана принять решение или дать рекомендацию, но не выполняет данной обязанности, в зависимости от обстоятельств государства, Совет, предприятия или ассоциации ставят вопрос об этом перед Комиссией.
>
> Это же правило применимо, если Комиссия наделена настоящим Договором или правилами, предусмотренными для его выполнения компетенцией, принять решение или дать рекомендацию, но воздерживается от этого, и такое воздержание представляет собой злоупотребление властью.
>
> Если к концу двухмесячного срока Комиссия не приняла решения или не дала рекомендацию, в течении одного месяца в Суде может быть возбужден иск против подразумеваемого решения об отказе, как будет истолковываться молчание Комиссии по данному вопросу.

Несмотря на то, что очередность параграфов несколько отличается, это положение имеет очень тесную связь со Ст. 33 ЕОУС. Фактически Ст. 33 предусматривает основу для исков на основании Статьи 35: согласно третьему параграфу Ст. 35, считается, что Комиссия приняла "подразумеваемое решение об отказе", если она не предприняла действий в течение двух месяцев с момента подачи заявления. Производство в Суде затем принимает форму рассмотрения иска об аннулировании подразумеваемого решения и, конечно, осуществляется согласно Ст. 33. Наличие такой категории, как подразумеваемое решение, — наиболее важное различие между положениями ЕОУС и ЕС.

С теоретической точки зрения представляется понятным, что иски об аннулировании юридического акта и иски с целью вынудить орган власти предпринять действия — два аспекта одного и того же средства правовой защиты. Сходство между двумя группами положений в обоих Договорах говорит о том, что их авторы хорошо это понимали. Таким образом, не вызывает удивления, что Суд ЕС принял эту концепцию в качестве общего принципа. Так, в деле *Chevalley* v. *Commission*[3] не было понятно, на основании какой из статей, Ст. 175 или Ст. 173, должен быть подан иск. Первоначально иск подан на основании Ст. 175, однако в ходе слушаний истец обратился в Суд с просьбой рассматривать его иск, по усмотрению Суда, на основании либо Ст. 175 либо Ст. 173. Однако в решении Суд не посчитал необходимым определить, под действие какой из Статей подпадает иск, так как обе Статьи "просто предусматривают один и тот же метод обращения"[4]. Согласно Договору о ЕОУС эта идентичность, конечно, неотъемлема от сути Ст. 35.

---

[2] Маастрихтский договор не внес в нее каких-либо изменений.

[3] Case 15/70, [1970] ECR 975.

[4] Para. 6 of the judgement. Аналогичные заявления Генеральных адвокатов см.: *Mackprang* v. *Commission*, Case 15/71, [1971] ECR 797, at 802 (*per* Advocate General Dutheillet de Lamothe);

Принцип, что две Статьи привлекают одно и то же средство правовой защиты, который в дальнейшем для краткости будет называться "принцип единства" ('unity principle'), представляет не только теоретический интерес, но и имеет очень важные практические следствия. Он подразумевает, что применимые к этому средству условия и ограничения в связи с рассмотрением обоих типов исков должны быть одинаковыми, за исключением ситуаций, когда разные нормы — необходимое следствие неотъемлемых различий между действием и бездействием. Не принимая в расчет это исключение, можно предположить, что истец, подавший иск на основании Ст. 175, должен иметь те же права, что и истец, который подал иск на основании Ст. 173. В общем плане можно сказать, что это действительно так. Однако, как будет видно из дальнейшего анализа, существуют некоторые аномалии.

НЕГАТИВНЫЕ РЕШЕНИЯ

"Негативное решение" — это решение органа власти, в соответствии с которым устанавливается запрет на определенные действия. Отказ в удовлетворении просьбы — наиболее распространенный пример. С чисто теоретической точки зрения негативное решение будет актом, который может быть пересмотрен — актом, имеющим правовые последствия, — только если оно носит для органа власти обязательный характер в том смысле, что решение по крайней мере на определенное время запрещает ему изменить свою позицию и предпринимать определенные действия. В этой ситуации орган утрачивает полномочия предпринимать эти действия. Если это не так, решение не имеет правовых последствий: правовое положение органа и лица, представляющего просьбу, останется тем же. Конечно, как правило, негативное решение не является обязательным для органа, который его принял.

Необходимо помнить, что Суд отошел от строгой теории, приняв решение, что заявление института Сообщества в отношении своих будущих действий, даже если оно не является для него обязательным, — акт, который может быть пересмотрен, если это заявление носит определенный и окончательный характер[5]. Как пояснялось ранее, необходимость в этом возникла из-за отсутствия в праве Сообщества эквивалента английскому иску о декларации (action for a declaration). При отсутствии этой доктрины невозможно

Nordgetreide v. *Commission*, Case 42/71, [1972] ECR 105, at 116 (*per* Advocate General Roemer); *Compagnie d'Approvisionnement* v. *Commission*, Cases 9, 11/71, [1972] ECR 391, at 414 (*per* Advocate General Dutheillet de Lamothe); и *Holtz & Willemsen* v. *Council*, Case 134/73, [1974] ECR 1, at 14 (*per* Advocate General Reischl). Однако в связи с делом *European Parliament v. Council* (*Comitology case*), Case 302/87, [1988] ECR 5615 (para. 16 of the judgment) Суд указал, что "между иском об аннулировании и иском о бездействии необходимой связи не существует". Особые обстоятельства, в которых это было указано, см. выше, стр. 412—413.

[5] См. стр. 359.

оспорить правомерность будущих действий до того, как они реально произведены.

Так как негативный акт — это не более чем (негативное) заявление о намерениях, неудивительно, что Суд ЕС придерживается общей концепции, что негативный акт, который в достаточной степени ясен и точен, — это акт, который может быть пересмотрен при условии, что акт, который институт Сообщества отказался принять, также мог быть пересмотрен[6]. Если, например, Комиссия информирует какого-либо гражданина, что она не примет в отношении него решение, гражданин может подать иск об аннулировании, так как решение, если бы оно было принято, стало бы актом, подлежащим пересмотру.

Более того, негативный акт в целях *locus standi* классифицируется, как и позитивный. Так, если частное лицо обращается к Комиссии с просьбой принять регламент и она отказывает, при пересмотре негативное решение, содержащее отказ рассматривается как общий (нормативный) акт, несмотря на то, что отказ адресован только заинтересованному лицу. Таким образом, он не может его оспорить в рамках процедуры пересмотра, так как, как было показано в гл. 12, согласно Договору о ЕС непривилегированные истцы не имеют *locus standi* по общим актам[7].

Этот подход имеет смысл, если понятно, что требование признать негативный акт недействительным фактически представляет собой обращение к средству правовой защиты в связи с бездействием; следовательно, оно реально направлено на непринятие ответчиком желаемого акта и, таким образом, правильно, что вопрос о *locus standi*, как и вопрос о пересмотре, решается со ссылкой на этот акт. Это можно показать, рассмотрев воздействие решения, вынесенного в пользу истца. Заявление Суда, что негативный акт недействителен, лишено смысла, если в нем не закреплено обязательства, согласно которому ответчик должен принять акт, который он ранее принять отказался. Это следует из первого параграфа Ст. 176 ЕС, предусматривающий:

> Институт, действие которого было объявлено противоречащим настоящему Договору, должен принять необходимые меры для выполнения решения Суда.

Если негативный акт аннулирован, так как ответчик был не в праве отказать в совершении требуемых действий, "необходимые меры", несомненно, означают принятие рассматриваемого акта.

---

[6] *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* v. *High Authority*, Case 30/59, [1961] ECR 1, at 15; *Lütticke* v. *Commission*, Case 48/65, [1966] ECR 19, at 31, *per* Advocate General Gand; *Irish Cement* v. *Commission*, Cases 166, 220/86, [1988] ECR 6473, at 6495-6496, *per* Advocate General Darmon. См. также Buckl, Cases C-15, 108/91, 24 November 1992 (paras. 22 and 23 of the judgement); *Zunis Holding*, Case T-83/92, 28 October 1993 (para. 31 of the judgement).

[7] *Norgetreide* v. *Commission*, Case 42/71, [1972] ECR 105; *Asteris* v. *Commission*, Cases 97, 99, 193, 215/86, [1988] ECR 2181 (para. 17 of the judgement); *Sonito* v. *Commission*, Case C-87/89, [1990] ECR I-1981 (para. 8 of the judgement); *Buckl*, Cases C-15, 108/91, 24 November 1992 (paras. 19-31 of the judgment); *Zunis Holding*, Case T-83/92, 28 October 1993 (para. 31 of the judgement).

Таким образом, иск об аннулировании негативного решения — это средство правовой защиты при бездействии; несмотря на это, по форме он остается иском об аннулировании и подпадает под действие Ст. 173 ЕС, а не Ст. 175. Ключ к применению Ст. 175 — ситуация, когда ответчик "не определил свою позицию". Сейчас необходимо рассмотреть значение этой фразы.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЗИЦИИ

Можно предположить, что любой ясный и определенный ответ на просьбу предпринять действия, включающий частичный или полный отказ, будет определением позиции. Однако может показаться странным, что средство правовой защиты согласно Ст. 175 может быть блокировано прямым отказом. Проблем не возникает, если отказ представляет собой негативное решение, которое истец может обжаловать на основании Ст. 173. Как правило, имеет место именно такая ситуация. Однако могут возникнуть серьезные трудности из-за лишения истца средства правовой защиты.

Лучший пример отказа предпринять действия, который не может быть обжалован на основании Ст. 173, касается Европейского парламента. Парламент всегда имел *locus standi* как привилегированный истец согласно Ст. 175[8], однако, до изменения Ст. 173 Маастрихтским договором он не имел *locus standi* в отношении исков об аннулировании[9]. Это означало, что если Парламент использовал процедуру, предусмотренную Ст. 175, и получал однозначный отказ, он не мог его оспорить как негативный акт. Соответственно, если такой отказ считается определением позиции в целях Ст. 175, право Парламента использовать процедуру, предусмотренную этой Статьей, в большой степени иллюзорно.

Вопрос впервые возник в связи с делом *Transport*[10], в рамках которого Парламент возбудил иск против Совета, так как последний не предпринял действий для формирования общей транспортной политики Сообщества. Суд, однако, не рассматривал вопрос, постановив, что предоставленный Советом несколько двусмысленный ответ не был достаточно ясным, чтобы считаться определением позиции[11].

Вопрос вновь возник в деле *Comitology*[12]. Парламент утверждал, что несмотря на содержание Ст. 173, он имеет право предъявить иск на ее основа-

---

[8] Он охватывается фразой "другие институты Сообщества", содержащейся в первом параг. Ст. 175: *European Parliament* v. *Council (Transport)*, Case 13/83, [1985] ECR 1513.

[9] Он не был отмечен в числе привилегированных истцов в первом параг. Ст. 173 и Суд в связи с делом Comitology (*European Parliament* v. *Council*, Case 302/87, [1988] ECR 5615) постановил, что он, не будучи привилегированным истцом, не может возбудить иск, согласно положению, которое в настоящий момент является четвертым параг. Ст. 173.

[10] *European Parliament* v. *Council*, Case 13/83, [1985] ECR 1513.

[11] Там же, para. 25 of the judgement.

[12] *European Parliament* v. *Council*, Case 302/87, [1988] ECR 5615.

нии. Один из наиболее существенных аргументов в пользу его позиции — следующий: если Парламент не имеет права подать иск на основании Ст. 173, его право на предъявление иска на основании Ст. 175 может отрицаться под выгодным предлогом наличия прямого отказа.

Так как Суд намеревался отказать в признании правомерности притязания Парламента, он должен был отреагировать на этот аргумент. Он сделал это, отрицая исходное условие. Он постановил, что "отказ в совершении действий, в какой бы форме он ни был дан, может быть обжалован в Суде на основании Ст. 175, если он прекращает бездействие"[13]

Это означает, что даже ясный отказ не считается определением позиции. Однако, если это принято как общее утверждение, возникают две серьезные проблемы. Первая, трудно определить, что *может* быть определением позиции, если не считать им ясный и недвусмысленный отказ. Трудно представить, что в намерения авторов Ст. 175 входило обеспечить, чтобы единственным средством у ответчика определить свою позицию было согласиться со всем, что от него требуют.

Вторая проблема в том, что рассмотрено несколько дел, в которых заявление ответчика, что просьба истца не будет удовлетворена, Суд признал определением позиции[14]. Однако во всех этих случаях отказ представлял собой негативный акт, который мог быть оспорен истцом. Таким образом, представляется, что единственная ситуация, когда отказ не считается определением позиции, — это ситуация, когда он не относится к вопросу.

Как было пояснено в гл. 12, Суд ЕС впоследствии изменил позицию в отношении права Парламента предъявить иск на основании Ст. 173, приняв решения по делу *Chernobyl*, указывающему, что Парламент может предъявить иск только с целью защиты своих прерогатив[15]. Впоследствии при изменениях, внесенных Маастрихтским договором, эта норма была включена в текст Ст. 173. Однако это не решает проблему полностью, так как Парламент вполне может начать процедуру, предусмотренную Статьей 175, с целью, отличной от защиты своих прерогатив, как это было в деле *Transport*[16]; если просьба о совершении действий встретила однозначный отказ, он не может его обжаловать на основании Ст. 173, если Суд не постановил, что право Парламента использовать процедуру, предусмотренную Ст. 175, само по себе представляет одну из его прерогатив.

Эта проблема не возникает в связи с Договором о ЕОУС, так как концепция определения позиции не затрагивается процедурой, предусмотренной Ст. 35 ЕОУС. Единственное обстоятельство, которое может блокировать иск, поданный на основании Ст. 35, — это принятие ответчиком решения или реко-

---

[13] Para. 17 of the judgement.

[14] См., например, *Lütticke* v. *Commission*, Case 48/65, [1966] ECR 19; *Nordgetreide* v. *Commission*, Case 42/71, [1972] ECR 105; *Irish Cement* v. *Commission*, Cases 166, 220/86, [1988] ECR 6473; *Buckl*, Cases C-15, 108/91, 24 November 1992. Первые два из приведенных дел рассматриваются на стр.

[15] *European Parliament* v. *Council*, Case C-70/88, [1990] ECR I-2041.

[16] *European Parliament* v. *Council*, Case 13/83, [1985] ECR 1513.

мендации. Так как рекомендация ЕОУС — акт, подлежащий пересмотру, истец может оспорить любой из этих актов на основании Ст. 33. Более того Европейский парламент не может возбудить дело на основании Ст. 35. Таким образом, ограничение его *locus standi* согласно Ст. 33 не создает проблемы.

Так как иски по Ст. 35 ЕОУС основаны на принятии подразумеваемого решения, любые средства правовой защиты согласно Договору о ЕОУС принимают форму исков об аннулировании, направленных против негативного решения: если это решение прямо выраженное, иск предъявляется только на основании Ст. 33; если оно выражено в косвенной форме, иск подается на основании Ст. 33 в сочетании со Ст. 35. Единственная трудность, с которой может столкнуться истец, связана с определением, какое решение должно быть объектом иска, если ему дан ответ, однако истец сомневается, достаточно ли он ясен и окончателен, чтобы считаться явно выраженным отказом. В этом случае возможна альтернатива: иск может быть подан либо против ответа, либо против подразумеваемого решения об отказе.

СТОРОНЫ СПОРА

Первый параграф Ст. 175 предусматривает, что иск может быть подан против Парламента, Совета и Комиссии. Четвертый параграф (введенный Маастрихтским договором) добавляет к этому перечню Центральный банк. Таким образом, указываются четыре потенциальных ответчика.

Потенциальными истцами первый параграф Ст. 175 признает государства-члены и "другие институты Сообщества". Под действие последней фразы подпадают Совет, Комиссия и Парламент[17]. Вероятно, сюда также можно отнести и Суд, однако последний не предъявляет исков. Кроме того, четвертый параграф Ст. 175 предусматривает, что ЕЦБ также может подать иск по вопросам, относящимся к его компетенции. Все эти истцы считаются привилегированными.

Третий параграф Ст. 175 предоставляет ограниченное право подать иск непривилегированным истцам. "Любое физическое или юридическое лицо" может подать иск в соответствии с нормами, определяющими наличие *locus standi*, рассмотренный ниже.

Согласно Договору о ЕОУС единственной стороной, против которой может быть подан иск в связи с бездействием, является Комиссия. Это, конечно, соответствует искам об аннулировании на основании Ст. 33. Ст. 38 предусматривает ограниченное право предъявить иски об аннулировании против Совета и Парламента, однако положение, что к этим институтам могут быть предъявлены иски в связи с бездействием, отсутствует.

---

[17] *European Parliament* v. *Council (Transport)*, Case 13/83, [1985] ECR 1513.

Потенциальными истцами считаются государства-члены, Совет, предприятия или ассоциации[18]. Так как Ст. 35 основана на вымышленном подразумеваемом решении, правила подачи иска соответствуют нормам *locus standi*, применяемым согласно Ст. 33. Таким образом, государства-члены и Совет относятся к категории привилегированных истцов, а предприятия и ассоциации — к категории непривилегированных.

БЕЗДЕЙСТВИЕ, КОТОРОЕ МОЖЕТ БЫТЬ ОБЖАЛОВАНО

Принятие какого вида акта требуется от Комиссии или Совета в рамках Ст. 175? Другими словами, какой вид бездействия может быть обжалован? Конечно, этот вопрос — негативный эквивалент вопроса, рассмотренного в гл. 11: какие акты могут быть пересмотрены? С точки зрения теории (принцип единства) можно предположить, что только бездействие в отношении принятия акта, который может быть обжалован, — акт, имеющий правовые последствия,— это акт, который может быть обжалован согласно Ст. 175. Чтобы облегчить рассмотрение, эта точка зрения далее будет называться "узкое толкование", в то время как точка зрения, что другие виды бездействия так же могут быть обжалованы, будет именоваться "широкое толкование".

Несомненно, узкое толкование правильно согласно Договору о ЕОУС: Ст. 35 дает прямую ссылку на бездействие в отношении "принятия решения или рекомендации". При этом решения и рекомендации согласно Ст. 33 — единственные акты, которые могут быть обжалованы. (Необходимо помнить, что решение ЕОУС — эквивалент либо решения, либо регламента согласно Договору о ЕС, а рекомендация ЕОУС аналогична директиве ЕС: она юридически обязательна и существенно отличается от рекомендации по Договору о ЕС.)

Договор о ЕС менее понятен. В первом параграфе Ст. 175 ЕС дает ссылка на "бездействие", что контрастирует с первым параграфом Ст. 173, который касается "актов... не относящихся к рекомендациям и заключениям". Означает ли факт, что необязательные акты (рекомендации и заключения) в Ст. 175 явно не исключены из этой категории, то, что бездействие в отношении принятия этого акта может быть оспорено в соответствии с процедурами, предусмотренными Ст. 175? Конечно, можно утверждать, что термин "бездействие" в Ст. 175 охватывает только акты, которые могут быть оспорены, однако можно выдвинуть основанный на третьем параграфе Ст. 175 контраргумент. Это положение, касающееся подачи исков непривилегированными истцами, дает ссылку на "любой акт... который не является рекомендацией или заключением": если слово "бездействие" в первом параграфе

---

[18] Ст. 80 ЕОУС предусматривает, что "предприятие" означает предприятие, участвующее в производстве в угольной или сталелитейной промышленности; Ст. 80 ясно дает понять, что под "ассоциацией" понимается ассоциация "предприятий", как это определено.

относится только к актам, которые могут быть обжалованы, нет смысла в прямо выраженной форме исключать рекомендации или заключения в третьем параграфе. Таким образом, как представляется, анализ текста говорит в пользу широкого толкования.

В качестве возражения на этот вывод можно сказать, что он противоречит принципу единства: если иск об аннулировании и иск в отношении бездействия, как подтвердил Суд ЕС, — различные аспекты одного средства правовой защиты, как может сфера применения второго быть шире, чем у первого?

В заключении по делу *Draft Budget*[19] Генеральный адвокат Мисчо (Mischo) прямо высказался в пользу узкого толкования. Он констатировал[20]:

> Решающий критерий — наличие правовых последствий. Так, "бездействие" в понимании Статьи.175 может представлять собой непринятие Советом или Комиссией акта или меры независимо от ее содержания, формы или описания, которые способны произвести правовое воздействие на третьи стороны.

Дело было связано с иском, поданным Парламентом против Совета на основании Ст. 175, в связи с тем, что Совет своевременно не представил Парламенту проект бюджета. Совет утверждал, что иск не подлежит рассмотрению, так как, по его мнению, только окончательный вариант бюджета считается актом, который может быть обжалован, и следовательно, бездействие Совета в понимании Ст. 175 не представляло собой бездействие, которое может быть обжаловано. Этот аргумент, конечно, был основан на узком толковании. В своем заключении Генеральный адвокат признал, что узкое толкование правильно, однако сделал вывод, что проект бюджета *являлся* актом, который может быть обжалован, так как он имеет правовые последствия. Суд не решил вопрос. Совет принял проект бюджета в течение двух месяцев после того, как ему было предложено предпринять действия, и Суд заключил, что основание для иска (бездействие) отпало. Последний вывод Суда был следующим: "Суд объявляет, что в вынесении решения нет необходимости".

Это, однако, не сняло вопрос, так как при рассмотрении дела *Comitology*[21] Суд указал, что как "показано" в решении по делу *Draft Budget*, иск в отношении бездействия может быть подан Парламентом, если Совет бездействует в связи с проектом бюджета. Это, заявил Суд, определяет, что иск на основании Ст. 175 в отношении бездействия по принятию меры, которая сама не является атом, подлежащим пересмотру, может быть предъявлен Парламентом. Таким образом, представляется, что Суд отказался от узкого толкования, хотя решение по делу Draft Budget не показывает этого.

Необходимо отметить, что решение Суда по делу *Comitology* вынесено с определенной целью. Напомним, что при его рассмотрении Парламент утверждал, что несмотря на недвусмысленную формулировку первого параграфа

---

[19] *Parliament v. Council*, Case 377/87, [1988] ECR 4017; см. так же *Commission v. Council*, Case 383/87, [1988] ECR 4051.

[20] Там же, at 4029 (para. 30).

[21] *European Parliament v. Council*, Case 302/87, [1988] ECR 5615.

Ст. 173, он все же как привилегированный истец имеет право на подачу иска. Один из аргументов Парламента — так как он имеет *locus standi* согласно Ст. 175, нелогично отрицать *locus standi* согласно Ст. 173. Суд на это утверждение ответил, что между двумя исками "отсутствует необходимая связь", и поддержал этот вывод, заявив, что акты, которые не могут быть оспорены, могут считаться бездействием, которое может быть оспорено. Так как Суд был близок к тому, чтобы вынести решение против Парламента, вполне возможно, что он пытался подсластить пилюлю, недвусмысленного подтвердив право Парламента предъявить иск на основании Ст. 175 в отношении предварительного акта, каким является проект бюджета, права, которое после дела *Draft Budget* осталось неопределенным.

Если это соответствует действительности, возможно, использование Судом широкого толкования имеет место только в отношении предварительных актов (рассмотренных выше). В любом случае это не может затрагивать исков, подаваемых непривилегированными истцами, так как Ст. 175 прямо указывает, что они могут предъявить иск, только когда ответчик бездействует в отношении принятия адресованных им актов, за исключением рекомендаций и заключений.

Предварительные акты

"Предварительный" акт — первый шаг в принятии какого-либо другого акта. Концепция была рассмотрена в гл. 11, где было высказано предположение, что возможность пересмотра предварительного акта должна зависеть от того, имеет ли он правовые последствия[22]. Например, если право предусматривает, что окончательный акт не может быть принят до того, как проведены консультации с каким-либо другим органом, неверно считать заключение этого органа актом, который может быть оспорен, так как оно не является обязательным для органа, который уполномочен принять окончательный акт. Если, с другой стороны, окончательный акт может быть принят только в случае, если какой-либо другой орган выразит свое согласие, "заключение" этого органа, следовательно, будет иметь правовые последствия и должно рассматриваться как акт, который может быть оспорен. Однако, как показано в гл. 11[23],Суд ЕС поддержал точку зрения, что даже в этом случае такой предварительный акт не обязательно будет считаться актом, подлежащим пересмотру. Обычно, однако, это не вызывает серьезных последствий, так как предварительный акт может быть оспорен при иске об аннулировании окончательного акта.

К сожалению, это не всегда возможно в случае бездействия. Если как предварительный, так и окончательный акт принимаются одним органом, проблемы не возникает: иск в связи с бездействием может быть подан против рассматриваемого органа и хотя содержание иска будет жалоба, что ответчик

---

[22] Выше, стр. 364—366.
[23] Там же.

не принял окончательный акт, его бездействие в отношении предварительного акта будет считаться побочным вопросом разбирательства. Если, однако, за принятие предварительного акта ответственность несет другой орган, иск не может быть подан против органа, ответственного за окончательный акт, так как в качестве возражения он может привести довод, что не обладает полномочиями принять окончательный акт до того, как принят предварительный. Так как принятие предварительного акта относится к компетенции другого органа, орган, ответственный за окончательный акт, не может нести ответственность за его непринятие.

Проект бюджета уже упоминался в качестве примера. Бюджет Сообщества принимается Парламентом, однако он может это сделать, только если проект бюджета утвержден Советом. Если Совет не утвердил проект бюджета, Парламент не имеет полномочий принять окончательный вариант. Если в этом случае Ст. 175 неприменима, как это утверждалось Советом в деле *Draft Budget*, так как проект бюджета — это только предварительный акт, Парламент не будет располагать средствами правовой защиты. Он не сможет подать иск против Совета в связи с его бездействием в отношении принятия окончательного варианта бюджета, так как Парламент сам должен это сделать. Также необходимо отметить, что Совет не может принять проект бюджета до составления Комиссией предварительного проекта бюджета. Аналогичная проблема возникнет, если Комиссия бездействует в отношении подготовки такого проекта. Более того эта проблема не ограничивается одним бюджетом, так как большинство юридических актов, которые Совет полномочен принимать, могут быть приняты только на основании предложения Комиссии.

Как отмечено выше, существуют четкие теоретические основания для утверждения, что проекты и предложения такого типа *являются* актами, подлежащими пересмотру. Например, приняв проект бюджета, Совет передает Парламенту полномочия в отношении принятия окончательного варианта бюджета. Это точка зрения Генерального адвоката Мисчо (Mischo) в связи с делом *Draft Budget*[24]. То же верно и в отношении предложения Комиссии относительно меры, которая предлагается Советом для принятия. Однако так как Суд считает, что предварительные акты не могут быть оспорены согласно Ст. 173, он, вероятно, полагает, что не может признать их актами, подлежащими пересмотру в целях Статьи 175. Как предполагается, именно поэтому он постановил, что бездействие может означать бездействие в отношении принятия акта, подлежащего пересмотру. После того как Суд это сделал, он должен преодолеть проблему прямого отказа в отношении такого акта: это было сделано в решении Суда также по делу *Comitology*, предусматривающем, что такой отказ не может блокировать иск на основании Ст. 175.

---

[24] См. выше.

Бездействие в отношении отмены акта

Предположим, институт Сообщества принимает юридический акт и после истечения срока исковой давности для иска об аннулировании истец требует от института отменить этот акт, так как он нарушает право Сообщества. Если институт Сообщества не реагирует на это требование, может ли истец предъявить иск в связи с бездействием? В поддержку допустимости иска можно выдвинуть аргумент, что так как все институты Сообщества обязаны соблюдать право, существует обязательство отменить любой акт, который не соответствует праву Сообщества, даже если истек срок исковой давности для иска об аннулировании. Более того, так как акт об отмене, несомненно, имеет правовые последствия, расхождения во мнениях в отношении узкого и широкого толкований не будет.

Однако Суд ЕС постановил, что это сделать нельзя. Руководящим делом в рамках Договора о ЕС считается *Eridania* v. *Commission*[25], которое касалось иска итальянского концерна, занимающегося очисткой сахара, оспаривающего три решения Комиссии о предоставлении помощи его конкурентам. Истец утверждал, что эти решения нелегитимны, и требовал их отмены. Когда его требование не было выполнено, он подал два иска: один — на основании Ст. 173 — об аннулировании решений (Case 10/68) и второй — на основании Ст. 175 в связи с бездействием Комиссии в отношении отмены решений (Case 18/68). Эти иски были объединены, и Суд вынес по ним одно решение. Иск по Case 10/68 признан не подлежащим рассмотрениюиз-за отсутствия у истца *locus standi*: решения не были адресованы истцу и, по мнению суда, не носили по отношению к нему характер непосредственного и индивидуального обращения. Иск по Case 18/68 также был признан не подлежащим рассмотрению. Аргументация Суда в связи с этим была следующей:

> Иск касается аннулирования подразумеваемого решения об отклонении, возникшего из-за отсутствия реакции Комиссии на обращенное к ней истцами требование аннулировать или отменить три оспариваемых решения в связи с их нелегитимностью или, другими словами, так как они являются несоответствующими.
>
> Иск на основании Ст. 175, имеет целью добиться признания факта неправомерного бездействия, как следует из этой Статьи, которая содержит ссылку на бездействие "в нарушение настоящего Договора" и Ст 176, которая содержит ссылку на бездействие, объявленное "противоречащим настоящему Договору".
>
> Без указания на положение права Сообщества, на основании которого Комиссии было адресовано требование аннулировать либо отменить упомянутые решения, истцы ограничили себя утверждениями, что эти решения были приняты в нарушение Договора и что одного этого факта достаточно, чтобы подвести бездействие Комиссии под действие Ст. 175.
>
> Договор, однако, предусматривает, в частности в Ст. 173, возможность обращения к другим мерам, с использованием которых предположительно нелегитим-

---

[25] Cases 10, 18/68, [1969] ECR 459, at 482—483.

ная мера Сообщества может быть оспорена и, если необходимо, аннулирована на основании иска от имеющей право на его предъявление стороны.

Допустить, как этого хотят истцы, что заинтересованные стороны могут требовать от института, принявшего меру, ее аннулировать и в случае бездействия Комиссии обжаловать это бездействие в Суде как неправомерное, равносильно предоставлению им права на обращение за помощью параллельно предусмотреному Ст. 173, что не соответствует условиям Договора.

Таким образом, этот иск не удовлетворяет предусмотренным Ст. 175 требованиям и, следовательно, должен быть признан не подлежащим рассмотрению.

Это не означает, что институт Сообщества не должен отменить недействительный акт: решение Суда сводится к тому, что такой институт не обладал компетенцией рассматривать иск, предъявленный на основании Ст. 175. Решение носило процессуальный, а не материальный характер. Это также понятно из более раннего решения в рамках Договора о ЕОУС по делу *Meroni* v. *High Authority*[26] (fifth *Meroni* case), в котором Суд указал, что "истцу не может быть позволено с помощью процессуальных уловок, обеспечивающих предъявление иска в связи с бездействием, требовать отмены решений, которые могли быть объявлены недействительными, если бы иск был подан до истечения искового срока, предусмотренного в третьем параграфе Ст. 33".

Причина того, что Суд возражал против использования для этих целей иска о бездействии, в том, что это позволило бы оспаривать решение, после истечения срока, предусмотренного для подачи иска об аннулировании. Вот что имел в виду Суд в решении по делу *Eridana*, когда указал, что если иск в этой ситуации признается не подлежащим рассмотрению, истцам предоставляется средство обращения за помощью, "которое не соответствует условиям Договора". Это не может относиться к положениям, определяющим *locus standi*, так как они при исках о бездействии и исках об аннулировании — те же (см. ниже).

Интересно отметить, что дело *Eridana* (Case 18/68) фактически могло быть разрешено на основании *locus standi*. Со ссылкой на это положение был решен вопрос в отношении иска об аннулировании (Case 10/68), однако та же аргументация может использоваться и для иска о бездействии. Третий параграф Ст. 175 предполагает, что непривилегированные истцы могут предъявить иск, только если ответчик не адресовал *им* акт. Требование истца в рамках этого дела состояло в аннулировании трех решений, и это могло быть сделано только на основании последующих решений, аннулирующих предыдущие. Последние решения адресованы тем же лицам, что и первые, а именно реципиентам помощи (фирмам-конкурентам) и правительству Италии. Таким образом, Eridana не просила Комиссию адресовать акт себе; более того, так как первоначальные решения — по мнению Суда — не имели характера непосредственного и персонального обращения к Eridana, решения об отмене также не обладали бы такой характеристикой по отношению к Eridana. Таким

[26] Cases 21—26/61, [1962] ECR 73, at 78.

образом, Eridana имела не больше оснований для *locus standi* по Ст. 175, чем по Ст. 173.

Необходимо также отметить, что представленное Судом обоснование нельзя признать полностью добросовестным. Цель короткого искового срока — защита лиц, полагающихся на рассматриваемый акт, — принцип правовой определенности (principle of legal certainty). Именно для обеспечения этого принципа Суд отрицает возможность оспорить акт через иск о бездействии. Однако, если такой акт отменяется, лица, интересы которых затронуты, могут быть защищены переходными положениями акта об отмене. Более того необходимо помнить, что акт об отмене не обязательно имеет обратную силу, в то время как акт об аннулировании, как правило, предполагает его недействительность *ab initio*. Следовательно, отмена не создает такую угрозу для правовой определенности, как аннулирование.

Какая бы точка зрения по этому вопросу ни утвердилось, представляется, что по крайней мере в одной ситуации Суд *признает* иск допустимым. Это ситуация, когда рассматриваемый акт первоначально был действительным, однако со временем после определенных событий становится несовместимым с правом Сообщества. Если эти события происходят после истечения двух месяцев с момента публикации или нотификации акта, подать иск на основании Ст. 173 невозможно. В этой ситуации предъявление иска на основании Ст. 175 — единственная возможность, при этом такое средство правовой защиты особенно подходяще, так как акт, который первоначально считается легитимным, а затем перестал таковым быть, правильнее отменить, чем аннулировать. В *dictum* Генерального адвоката Рёмера (Roemer) в связи с делом *Eridana* отражено предположение, что такое исключение должно существовать[27].

Отдельная ситуация возникает, если решение Суда ЕС об аннулировании одного акта предполагает изменение или отмену другого. Именно такая ситуация возникла в связи с делом *Asteris* v. *Commission*[28], которое касалось помощи производителям томатных концентратов из Греции. Решением, вынесенным в 1985 г.[29], Суд аннулировал регламент, предусматривавший предоставление помощи на 1983/84 отчетный год, на том основании, что она была слишком маленькой. После этого Комиссия приняла новый регламент, в соответствии с которым помощь была увеличена. Он касался только 1983/84 отчетного года, хотя обоснование решения в одинаковой степени касалось и других отчетных временных отрезков. Мера на последующие три года была принята в 1984 г., более чем за год до принятия решения. Таким образом к моменту вынесения решения для Греции было слишком поздно предъявить иск о ее аннулировании на основании Ст. 173. Вместо этого она начала процедуру согласно Ст. 175, обратившись в Комиссию с требованием привести регламент в соответствие с решением Суда. Когда Комиссия отказа-

---

[27] [1969] ECR at 494.
[28] Cases 97, 193, 99, 251/86, [1988] ECR 2181.
[29] *Greece* v. *Commission*, Case 192/83, [1985] ECR 2791.

лась это сделать, Греция подала иск об аннулировании отказа. Суд признал иск допустимым и признал отказ недействительным[30].

ПРОСЬБА ПРЕДПРИНЯТЬ ДЕЙСТВИЯ

Наиболее важное процессуальное различие между иском о бездействии и иском об аннулировании — то, что при первом существует специальная предварительная процедура, реализуемая до обращения в Суд ЕС. Эта процедура, характерная как для Договора о ЕОУС, так и для Договора о ЕС, состоит в направлении ответчику формальной просьбы предпринять действия. Просьба должна недвусмысленно содержать информацию, какие именно действия должны быть предприняты[31]. Это важно, так как когда дело поступает в Суд, истец может обвинять ответчика только в том, что тот ничего не предпринял в отношении действий, просьба о которых ранее была высказана истцом.

Необходимо также отметить, что просьба направляется в соответствии с условиями Ст. 175 ЕС или 35 ЕОУС и что истец исходит из того, что ответчик обязан предпринять требуемые действия[32]. В связи с этим слово "просьба" — слишком мягкий термин. Более точным, по-видимому, было бы слово "требование". Таким образом, для истца желательно сделать ссылку на Договор либо заявить, что если просьба о действиях не будет удовлетворена, он подает иск.

После направления просьбы о действиях ответчику для ее выполнения дается два месяца. Иск может быть подан в Суд, только если ответчик не предпримет эти действия[33]. Однако для подачи такого иска установлен предельный срок: согласно Ст. 175 ЕС он составляет два месяца и согласно Ст. 35 ЕОУС — только один. Эти предельные сроки (которые исчисляются с момента окончания первоначального двухмесячного периода) очень коротки и иск будет признан не подлежащим рассмотрению, если подается либо слишком рано, либо слишком поздно. Если истец не уверен, считается ли то или иное сообщение просьбой о действиях, возникают трудности: если он обра-

---

[30] Заложенный в решении по этому делу принцип касается всех мер, аналогичных аннулированной мере и принятых после принятия последней и до вынесения решения об ее аннулировании: см. *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission*, Case T-120/89, [1991] ECR II-279 (para. 47 of the judgement) (Court of First Instance); подтверждено по другим основаниям, Case C-220/91 P, 18 May 1993 (ECJ).

[31] *Nuovo Campsider* v. *Commission*, Case 25/85, [1986] ECR 1531.

[32] Там же.

[33] Более того Суд ЕС постановил, что определение позиции — прямой отказ — которое происходит *после* истечения двухмесячного срока, но до вынесения судебного решения, также служит причиной отказа в рассмотрении иска на основании Ст. 175 ЕС (хотя это может открывать возможность подачи иска на основании Ст. 173): *Buckl*, Cases C-15, 108/91, 24 November 1992 (paras. 13—18 of the judgement).

щается в Суд и тот приходит к выводу, что нет, его иск будет признан не подлежащим рассмотрению и он должен будет оплатить судебные расходы. Но если он не подает иск в течение предельного срока и Суд признает, что его сообщение считается просьбой о действиях, он теряет право на предъявление иска. (Может ли он начать всю процедуру сначала с новой просьбы о тех же действиях, неясно; Суд может не признать за истцом права на подачу такого иска.)

Какова цель этой специальной процедуры? При ответе на этот вопрос необходимо помнить о важном различии между актом и бездействием, которое заключается в том, что содержание акта и время его принятия можно точно определить, что не всегда просто в отношении бездействия. Цель специальной процедуры — компенсировать этот недостаток: моментом бездействия считается момент окончания двухмесячного периода, а его содержание определяется условиями просьбы. Таким образом, цель процедуры — формально признать ответчика не выполнившим обязательство[34]. Интересно отметить, что существует аналогичная предварительная процедура, если Комиссия подает иск против государства-члена в связи с неисполнением последним вытекающих из права Сообщества обязательств.

Предельный срок для направления просьбы

Необходимо отметить, что Договоры не предусматривают предельного срока для подачи просьбы о действиях. Это весьма логично, если исходить из точки зрения, что факт бездействия устанавливается только после окончания предварительной процедуры. Однако, несмотря на это, Суд ЕС в решении по делу *Netherlands* v. *Commission*[35] указал, что предварительная процедура должна быть проведена в течение "разумного времени". Дело возникло при следующих обстоятельствах. Правительство Франции подготовило план реструктуризации сталелитейной отрасли, который предусматривал низкопроцентные правительственные займы для производителей стали. Правительство Франции информировало об этом плане Комиссию в сентябре 1966 г., и Комиссия должна была рассмотреть этот план на предмет его соответствия Договору о ЕОУС, в частности Ст. 4(c), запрещающей государственные субсидии и помощь. Комиссия сделала предварительное заключение, что план не противоречит Договору, и в июне 1967 г. информировала об этом другие государства-члены. Правительство Нидерландов немедленно сформулировало свои возражения и в апреле 1968 г. обратилось к Комиссии с просьбой определить дальнейшую позицию. После дальнейшего рассмотрения Комиссия пришла к окончательному выводу, что план не нарушает право Сообщества, и проинформировала об этом правитель-

---

[34] Конечно, существуют дела, в связи с которыми это не обязательно, например, в ситуациях, когда право определяет как содержание действий, так и крайний срок их реализации. В этих случаях единственная цель процедуры — предоставление ответчику возможности выполнить просьбу до возбуждения иска.

[35] Case 59/70б, 1971 ECK 639.

ство Нидерландов 9 декабря 1968 г. Спустя полтора года, 24 июня 1970 г., правительство Нидерландов направило Комиссии в рамках Ст. 35 ЕОУС формальную просьбу принять решение согласно Ст. 88 ЕОУС, что план правительства Франции нарушает право Сообщества; Комиссия не выполнила эту просьбу, и Нидерланды подали иск[36].

Суд, однако, из-за того, что восемнадцатимесячный срок между сообщением 9 декабря 1968 г. и просьбой о действиях от 24 июня 1970 г. слишком велик, посчитал иск не подлежащим рассмотрению[37]. Суд начал свое обоснование с указания, что Ст. 35 ЕОУС не предусматривает предела времени для подачи просьбы о действиях. После этого он продолжил следующим образом[38]:

> Однако из общепринятых целей Ст. 33 и 35 следует, что требования правовой определенности и непрерывности предпринятых Сообществом действий, обосновывающие сроки, предусмотренные для подачи иска на основании Ст. 33, также должны быть приняты во внимание — с учетом особых трудностей, которые может представлять для заинтересованных сторон молчание компетентных властей — при использовании прав, предоставляемых Ст. 35.
>
> Эти требования не могут вести к столь противоречивым последствиям, как обязанность предпринять действия в течение короткого промежутка времени в первом случае и отсутствие какого-либо ограничения во втором.
>
> Эта точка зрения находит свою поддержку в системе сроков, предусмотренных в Ст. 35, которая предоставляет Комиссии для определения своей позиции два месяца, а заинтересованной стороне — один месяц для предъявления иска в Суде ЕС.
>
> Таким образом, сочетание Ст. 33 и 35 подразумевает, что право поставить вопрос перед Комиссией не может существовать неопределенное время.
>
> Если заинтересованные стороны, таким образом, если Комиссия не реагирует, обязаны не выходить за разумный срок, это остается без изменений *a fortiori*, если понятно, что Комиссия решила не предпринимать действий.

---

[36] Можно предположить, что решение Комиссии о том, что план не противоречит праву Сообщества (переданное правительству Нидерландов 9 декабря 1968 г.), представляло собой акт, который может быть пересмотрен, так как это был отказ принять решение согласно Ст. 88. Однако в связи с более ранним делом, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen* v. *High Authority*, Case 17/57, [1959] ECR 1, Суд ЕС постановил, что определения такого типа не представляют собой акт, который может быть пересмотрен, так как Ст. 88 предоставляет полномочия только в отношении принятия решения, что *имело* место: она не предоставляет полномочий вынести решение, что государство-член *не* нарушило Договор. Это решение, которое с трудом вписывается в общую, выработанную Судом концепцию негативных актов, как представляется, закрепило специальное правило, что решение Комиссии не предпринимать действий согласно Ст. 88 не может быть оспорено в рамках иска об аннулировании. Следовательно, сообщение от 9 декабря 1968 г. не может служить причиной появления у правительства Нидерландов права предъявить иск о бездействии.

[37] Представляется интересным сравнить это решение с решением по делу *Commission* v. *France* (Euratom), Case 7/71, [1971] ECR 1003, рассмотренному на несколько месяцев позже, в котором Суд отказал в определении предельного срока в случае, когда *государство-член* не выполняет условия Договора. См. para. 5 of the judgement и *per* Advocate General Roemer at 1026.

[38] [1971] ECR at 653.

Необходимо отметить, что Суд пытается обосновать свои аргументы исходя из принципа единства: если согласно Ст. 33 существует срок, он также должен существовать согласно Ст. 35. Однако согласно Ст. 35 срок *существует*: это один месяц, в течение которого должен быть подан иск. Исчисление срока, конечно, начинается с момента истечения двух месяцев, т. е. с момента, когда предполагается, что ответчик формально не выполнил свои обязательства. Предложение, что должен существовать срок для направления *просьбы,* может быть основано на принципе единства, только если принять точку зрения, что причина иска существует раньше наступления этого момента; однако это нейтрализует обоснование для предварительной процедуры.

Мнение Суда по этому вопросу рассмотрено Генеральным адвокатом Рёмером (Roemer). Он не соглашался с этим мнением, так как принятие ограничивающего срока без точно определенной длительности — просьба должна быть представлена в течение разумно необходимого времени — противоречит принципу правовой определенности[39]. Как стороны могут определить свою позицию, если они не уверены в длительности предельного срока?

Принцип правовой определенности был, конечно же, одним из принципов, использованных Судом для обоснования решения. Это сделано с учетом, что обычное оправдание короткого срока согласно Ст. 33 в том, что, аннулируя предположительно действительный правовой акт, Суд может нарушить законные ожидания лиц, которые на этот акт рассчитывали; следовательно, чтобы в максимальной степени ограничить неопределенность, вызванную исками об аннулировании, срок, в течение которого они могут быть поданы, должен быть как можно более коротким. Однако, как показано выше, аналогия между Ст. 33 и 35 не может подтверждать эту точку зрения, так как процедура согласно Ст. 35 не вызывает какого-либо ретроспективного изменения прав заинтересованных лиц: аннулирование юридического акта делает его недействительным с момента его принятия; однако решение согласно Ст. 35 предусматривает обязанность ответчика принять акт в будущем. Такой акт не обязательно должен обладать обратной силой.

Несомненно, что в отдельном случае принятия решения согласно Ст. 88 ЕОУС законные ожидания могут быть нарушены, если Комиссия обязана предпринять действия. Такое решение может обязать государство-член модифицировать или отказаться от плана, который уже некоторое время функционирует. Предела срока, в течение которого Комиссия должна начать процедуру согласно Ст. 88, не существует. Однако, если Комиссия проинформировала государство-член, что его действия не идут вразрез с правом Сообщества для заинтересованных лиц, не лишено смысла предположить, что вопрос решен окончательно[40]. Однако, если даже установление срока для иска о без-

---

[39] [1971] ECR at 658.

[40] Эта точка зрения предложена Генеральным адвокатом Роемером (Roemer) в связи с делом *Netherlands* v. *Commission*, однако она не была поддержана Судом на том основании, что правительство Франции привело свой план в действие до того, как принято решение Комиссии. Таким образом, нельзя заключить, что они полагались на решение: см. там же., at 658—659.

действии в рамках процедуры, предусмотренной Ст. 88, оправдано, нет причин относить это ко всем процедурам согласно Ст. 35 ЕОУС или Ст. 175 ЕС. Однако приведенный ранее фрагмент из решения Суда указывает на его намерение ввести общую норму[41].

Последнее затруднение, возникшее в связи с судебным решением, в части его применения вне контекста Ст. 88 касалось момента, с которого начиналось исчисление "разумного" срока. В деле *Netherlands* v. *Commission* исчисление началось, когда Комиссия проинформировала правительство Нидерландов, что она приняла окончательное решение не предпринимать действий. Параграф 19 решения (приведенный выше) дает ясно понять, что срок может быть применен, даже когда такое решение не принимается. Суд, однако, не дал какого-либо указания, с какого момента он должен исчисляться в таком случае. Неуверенность в этом наряду с неуверенностью в длительности "разумного" срока, может создать для истца большие трудности. Более того, это может вызвать нежелательные последствия, поскольку истец чувствует обязанность начать процедуру как можно раньше, вынуждая таким образом ответчика принять решение до того, как он готов это сделать. Поэтому то, что Суд не ограничил свое решение делами в связи со Ст. 88 ЕОУС, не представляется удачным[42].

LOCUS STANDI

Как показано в гл. 12, при процедуре, предусмотренной Ст. 173 ЕС, привилегированные истцы всегда имеют *locus standi*. Непривилегированные истцы могут оспорить только адресованное им решение, или решение (возможно принятое в форме регламента), которое имеет по отношению к ним характер непосредственного и персонального обращения. Положение согласно Ст. 175 ЕС похоже: привилегированные истцы всегда имеют *locus standi*, а непривилегированные только тогда, когда институт-ответчик не адресовал истцу какого-либо акта, за исключением рекомендации или заключения.

Толкуя это положение, первое, что необходимо отметить, — слово "акт" означает только акт, подлежащий пересмотру: это следует из решения по делу *Chevalley*[43]. Второе, можно предположить, что непривилегированный истец может оспорить как регламент или директиву, так и решение. Но, так как регламент или директива не могут быть к нему адресованы — регламент не имеет конкретного адресата, так как обладает общим применением, а директива адресуется только государству-члену, — из этого следует, что такой ис-

---

[41] Дело, в связи с которым принцип был использован Комиссией в рамках Договора о Евратоме, но отклонен по фактам, см. *ENU* v. *Commission*, Case C-107/91, 16 February 1993.

[42] В случае Ст. 169 ЕС проблема возникнуть не может, так как процедура согласно Ст. 175 не может быть использована в отношении Ст. 169: см. стр. 332.

[43] См. выше, стр. 409.

тец ни при каких обстоятельствах не может иметь *locus standi,* чтобы оспорить бездействие в отношении принятия этих актов[44].

Для Ст. 173 важна не форма акта, а его *неотъемлемая суть.* Таким образом, в рамках Ст. 175 то, что акт принят в форме регламента, не имеет значения при условии, что он по сути является индивидуальным актом (решением). Следовательно, можно предположить, что частное лицо имеет право подать иск о бездействии в отношении принятия такого акта, если он ему адресован.

Что обозначает "адресован"? Должен акт формально быть адресован истцу или достаточно, чтобы он имел по отношению к истцу характер непосредственного и персонального обращения? Из анализа приведенного в гл. 12 следует, что последнего в соответствии со Ст. 173 достаточно, при этом было сказано, что лицо, интересы которого затронуты, является '*de facto*' адресатом. Если исходить из принципа единства, то же правило применимо в соответствии со Ст. 175 и, как представляется, это следует из решения по делу Chevalley[45]. Более того, хотя большинство вариантов текстов Ст. 175 по смыслу совпадают с английским, варианты на голландском и итальянском языках предполагают, что это более широкое толкование легитимно: по этим вариантам непривилегированные истцы могут подать иск, если институт-ответчик бездействует в отношении принятия акта "в их отношении", за исключением рекомендации или заключения.

Это более широкое толкование нашло активную поддержку Генерального адвоката Дютейе де Ламота (Dutheillet de Lamothe) в связи с делом *Mackprang* v. *Commission*[46]. При рассмотрении Комиссия настаивала на узком толковании, т. е., что требуемый акт должен быть *формально адресован* истцу. Генеральный адвокат де Ламот ответил на этот аргумент следующим образом:

> Аргумент Комиссии по этому вопросу встречает очень строгое возражение. Если концепция меры, против которой могут подать иск частные лица, отличается по сфере при применении Ст. 173 и применении Ст. 175, результатом будет, что в некоторых случаях, наличие либо отсутствие средства судебной защиты зависит от действий органов власти Сообщества, в отношении которых направлена просьба.
>
> Если эти органы власти отвечают на просьбу, либо ее удовлетворяя либо отклоняя, автор просьбы имеет право использовать процедуру Ст. 173, даже если он и не является адресатом принятой или требуемой меры при условии, что эта мера имеет по отношению к нему характер непосредственного и персонального обращения.
>
> С другой стороны, если власти Сообщества не ответят заинтересованному лицу, оно согласно аргументу Комиссии будет лишено любого средства обращения за помощью, если не является адресатом меры, в отношении которой направлена

---

[44] В отношении регламентов см. per Advocate General Roemer по делу *Nordgetreide* v. *Commission*, Case 42/71, [1972] ECR 105, at 116.

[45] См. выше, стр. 403—410.

[46] Case 15/71, [1971] ECR 797, at 807-808. Однако см. *per* Advocate General Slynn по делу *Lord Bethell* v. *Commission*, Case 246/81, [1982] ECR 2277, at 2295-2296 (и приведенные там заявления других генеральных адвокатов).

просьба, *даже если эта мера по отношению к этому лицу имеет характер непосредственного и персонального обращения*[47].

Несомненно, трудно оправдать установление зависимости наличия или отсутствия средства судебной защиты от действия или бездействия административного органа, которому направлена просьба.

Суд не решил этот вопрос при рассмотрении дела *Mackprang* v. *Commission*, и до его окончательного решения прошло более двадцати лет[48]. Это произошло при рассмотрении дела *ENU* v. *Commission*[49] в рамках Договора о Евратоме. ENU, компания, производящая один из изотопов урана, обратилась в Комиссию с просьбой принять решение на основании Ст. 53 Евратома. После того как Комиссия на просьбу не ответила, ENU использовала процедуру, предусмотренную Ст. 148 Евратома (эквивалент Ст. 175 ЕС). Комиссия утверждала, что ENU не имеет *locus standi*, так как решение было бы адресовано Агентству по обеспечению, созданному в рамках Договора о Евратоме (Euratom supply agency), а не ENU. Суд, однако, признал, что решение имело бы по отношению к ENU характер непосредственного и персонального обращения, и этого достаточно для возникновения *locus standi*. Иск был признан допустимым (и согласно окончательному решению удовлетворен).

Таким образом, как представляется, в соответствии со Ст. 175 непривилегированный истец имеет *locus standi* как в случае, если требуемый им акт ему адресован, так и в случае, если он является '*de facto*' адресатом, т. е. если акт по отношению к нему имеет характер непосредственного и персонального обращения. Это делает ситуацию такой же, как и в соответствии со Ст. 173.

Так как Ст. 35 ЕОУС основана на концепции подразумеваемого негативного решения, такая же ситуация возможна и в соответствии с этой Статьей. Теоретически все процедуры согласно Ст. 35 сводятся к искам об отмене решения об отказе, следовательно, положения Ст. 35 о *locus standi* всегда применимы.

Таким образом, с точки зрения *locus standi* принцип единства полностью соблюдается. Это важно, как было подчеркнуто генеральным адвокатом де Ламотом в приведенной выше цитате, так как процедуры, которые начинаются с иска на основании Ст. 175, могут трансформироваться в иск на основании Ст. 173, если ответчик определяет свою позицию. Неправильно, если этим затрачивается право истца подать иск. То, что это не так — по крайней

---

[47] Курсив перенесен из оригинала.

[48] Но намеки на позицию Суда по этому вопросу могут быть найдены в делах *Star Fruit* v. *Commission*, Case 247/87, [1989] ECR 291 (para. 13 of the judgement), *Lord Bethell* v. *Commission*, Case 246/81, [1982] ECR 2277, где Суд четыре раза использовал фразеологию, косвенно предполагающую принятие этой более широкой точки зрения: он ссылался на принятие акта "в связи с истцом" (para. 13 of the judgement), "касающегося его" (paras. 15, 16) и "в отношении его" (para. 16).

[49] Case C-107/91, 16 February 1993.

мере в отношении непривилегированных истцов, — иллюстрируется двумя судебными делами[50].

Первое, *Lütticke* v. *Commission*[51], касалось частной фирмы, по мнению которой Германия нарушила Договор о ЕС. Она направила в Комиссию просьбу начать процедуру согласно Ст. 169, однако Комиссия, по мнению которой нарушения не было, эту просьбу не удовлетворила. После этого истец предъявил в Суде иск на основании Ст. 173 об отмене негативного решения об отказе. Истец также обратился к средству правовой защиты, предусмотренному Ст. 175.

Суд признал иск не подлежащим рассмотрению. В части иска, основанной на Ст. 173, он признан не подлежащим рассмотрению, так как отказ предпринять действия не был актом, подлежащим пересмотру. Причина этому — то, что ни одна из мер, принятых Комиссией при предварительной процедуре согласно Ст. 169 — ни просьба к государству-члену представить свои соображения, ни обоснованное заключение — не имела обязательной силы. Другими словами, акты, принятия которых Комиссией добивался истец, не считались актами, подлежащими пересмотру, следовательно, отказ Комиссии их принять, также не был таким актом. Иск также был признан не подлежащим рассмотрению в части основанной на Ст. 175, так как отказ составлял определение позиции.

Важным моментом, который необходимо отметить, является то, что результат был бы точно таким же, если бы Комиссия вместо ответа отказом, никак не реагировала бы на просьбу истца. Основная причина того, что иск признан не подлежащим рассмотрению, — отсутствие бездействия, которое может быть оспорено. Согласно третьему параграфу Ст. 175, частный истец, каким был Lütticke, мог предъявить иск, только если "орган Сообщества не принимает в отношении этого лица акт, отличный от рекомендации или заключения". Так как Lütticke не обращалась в Комиссию с просьбой адресовать ей такой акт, ее иск будет не подлежащим рассмотрению независимо от того, определила Комиссия свою позицию или нет.

Второе дело — *Nordgetreide* v. *Commission*[52]. В связи с этим делом истец обратился в Комиссию с просьбой внести поправки в регламент, касающийся компенсационных денежных сумм (monetary compensatory amounts). Комиссия отказалась удовлетворить просьбу и истец подал иск об отмене отказа на основании Ст. 173, он так же обратился к средству правовой защиты, предусмотренному Ст. 175. Суд констатировал, что так как мера, изменения которой добивался истец, являлась регламентом, изменяющая этот регламент, мера также должна быть нормативным актом. Как показано в анализе *locus standi*, приведенном в гл. 12, частные лица, такие как *Nordgetreide*, не могут

---

[50] См., однако, *GEMA* v. *Commission*, Case 125/78, [1979] ECR 3173. Обоснование решения по этому делу неудовлетворительно, однако результат может быть оправдан на основании, что Комиссия не обязана принять требуемое истцом решение.

[51] Case 48/65, [1966] ECR 19. См. также *Star Fruit* v. *Commission*, Case 247/87, [1989] ECR 291.

[52] Case 42/71, [1972] ECR 105.

оспорить нормативный акт; более того, как подчеркнул Суд, изменяющая мера не имела бы по отношению к истцу характер непосредственного и индивидуального обращения. Так как истец не имел *locus standi* в целях оспорить акт, просьбу о принятии которого он выдвинул, он точно так же не имел *locus standi* в целях оспорить негативное решение, содержащее отказ принять этот акт. Таким образом, иск признан не подлежащим рассмотрению в части, основанной на Ст. 173. В части, основанной на Ст. 175, иск был признан не подлежащим рассмотрению на том основании, что отказ представлял собой определение позиции.

В этой ситуации позиция также не меняется, если Комиссия никак не отвечает на просьбу истца. Истец по-прежнему не имеет *locus standi*, так как он не обращался к Комиссии с просьбой адресовать акт к нему: акт, вносящий поправки в регламент, не являлся бы таким актом.

ФОРМА СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

Согласно Ст. 173, последствие успешного иска — то, что рассматриваемое положение Суд объявляет недействительным. Однако при процедурах, предусмотренных Ст. 175, сам Суд не имеет права принять акт, который неправомерно не был принят ответчиком: все, что он может сделать, это декларировать, что бездействие противоречит Договору. Однако Ст. 176 предусматривает, что институт-ответчик, "должен принять необходимые меры для выполнения решения Суда". Это налагает на ответчика обязательство предпринять действия, но оставляет за ним дискреционные полномочия в части формы и содержания акта, предоставленные положением, предусматривающим принятие акта. Положение согласно Ст. 34 ЕОУС такое же.

Литература для дополнительной информации

Barav, 'Considérations sur la specificite du recours en carence en droit communautaire' [1975] RTDE 53.

Toth, 'The Law as it Stands on the Appeal for Failure to Act' (1975) 2 LIEI 65.

14

КОСВЕННОЕ ОСПАРИВАНИЕ

Косвенное оспаривание действительности акта — это оспаривание, осуществляемое в рамках иска, не предназначенного для этой цели. Таким образом, объектом иска должно быть нечто иное, чем аннулирование акта, и суд должен в определенном смысле иметь независимую от косвенного оспаривания компетенцию. Цель косвенного оспаривания — требование к Суду разрешить дело со ссылкой на то, что рассматриваемый акт недействителен. Следовательно, оспаривание может иметь место только в случае, если акт имеет отношение иску[1]. Таким образом, с точки зрения теории, акт затрагивается косвенным обжалованием, если он имеет отношение к предмету иска.

Другое название косвенного обжалования, часто используемое в литературе по праву Сообщества, — "иск о неправомерности" ('plea of illegality'). Это указывает, что сторона спора утверждает, что акт является неправомерным и, следовательно, недействительным[2]. Это перевод французского термина *exception d'illégalite* (иногда неправильно переводимого как "исключение правомерности"). Этот термин, однако, не передает мысль так же точно, как термин "косвенное оспаривание", показывающий как то, что под вопросом действительность акта, так и то, что оспаривание оказывается побочным по отношению к основному предмету иска.

Так как право Сообщества применимо как на национальном уровне, так и на уровне Сообщества, косвенное оспаривание возможно как в национальном суде, так и в Суде ЕС. Когда это происходит, вопрос о действительности акта передается на рассмотрение Суда ЕС согласно Ст. 177 (b) ЕС, Ст. 155 Евратома или Ст. 41 ЕОУС. После того как Суд ЕС выносит решение, рассмотрение дела продолжается в национальном суде, который выносит судебное решение, учитывая решение Суда ЕС.

Некоторые авторы считают, что вопросы, рассматриваемые при вынесении Судом решения в соответствии с этой процедурой, фундаментально отличаются от тех, когда косвенное оспаривание происходит в рамках иска,

---

[1] См. *Italy* v. *Commission*, Case 32/65, [1966] ECR 389.

[2] Большинство авторов, однако, использует этот термин, когда оспаривание происходит в форме иска в Суде ЕС, а не в национальном суде.

первоначально предъявленного в Суде ЕС[3]. Эта точка зрения в некоторой степени оправдана, поскольку применимы разные положения Договоров и так как затрагивается взаимосвязь между правом Сообщества и национальным правом. Однако на базовом уровне рассматриваемые вопросы одинаковы, так как правовая суть косвенного оспаривания одинакова независимо от того, в каком суде решается вопрос. В связи с этим общие принципы косвенного оспаривания будут рассмотрены в этой главе в контексте двух видов процедуры.

Теоретическая возможность косвенного оспаривания (которое, конечно, может исходить как от истца, так и от ответчика) существует при рассмотрении почти любого дела в Суде ЕС. Так, при иске об аннулировании на основании Ст. 173 ЕС действительность акта, предмета прямого оспаривания, может зависеть от действительности другого акта, в отношении которого возможно косвенное оспаривание. Например, первый акт мог быть принят во исполнение полномочий, делегированных последним. Другие вопросы, которые теоретически могут зависеть от акта, не составляющего предмет иска, следующие: в рамках иска на основании Ст. 175 ЕС о бездействии — обязанность предпринять действия; в рамках исков в связи с контрактом (Ст. 181 ЕС) — действительность контракта; в рамках исков о возмещении ущерба (Ст. 178 и 215(2) ЕС) — правомерность предположительно незаконного акта; в рамках исков против государств-членов о принудительном исполнении на основании Ст. 169 ЕС — наличие обязательства, которое государство-член предположительно не выполнило; и в рамках апелляций против санкций на основании Ст. 172 ЕС — правомерность меры, которую предположительно нарушил апеллянт. Вопрос может возникнуть в национальном суде, если право Сообщества имеет отношение к разбирательству, например, когда сторона отстаивает право, основанное на мере Сообщества, имеющей прямое действие, или когда национальная мера принята для имплементации меры Сообщества.

Теоретически потенциальные границы косвенного оспаривания широки. В этой главе будет рассмотрен вопрос, может ли косвенное оспаривание осуществляться во всех случаях или для его использования есть ограничения. В частности, возникает вопрос, доступно ли оно во всех случаях, когда не прямо исключено нормой (что имеет место в английском праве), или оно может быть использовано, только когда в Договорах это прямо предусмотрено.

---

[3] См. Bebr, 'Examen en validité au titre de l'article 177 du traité CEE et cohésion juridique de la Communauté' [1975] CDE 379, at 417-420. Многие авторы, однако, признают базисное сходство между двумя ситуациями: см. Arendt, 'La procedure selon l'article 177 dutraite instituant la Communaute Economique Europeenne' (1965) 13 SEW 383, at 409; Mertens de Wilmars, 'La procedure suivant l'article 177 CEE' (1965) 13 SEW 437, at 444; дальнейшие ссылки см. Bebr, ранее, 417, сноска 110.

ПОЛОЖЕНИЯ ДОГОВОРА

ЕС

Договор о ЕС содержит два положения, касающихся косвенного оспаривания[4]. Первое — это Ст. 184, которая предусматривает следующее:

> Несмотря на истечение срока, установленного в пятом параграфе Ст. 173, любая сторона может в порядке судебного разбирательства, предметом которого является регламент, принятый совместно Европейским парламентом и Советом, или регламент Совета, Комиссии или ЕЦБ, поставить перед Судом вопрос о неприменимости этого регламента, ссылаясь на основания, предусмотренные во втором параграфе Ст. 173.

Это классическое описание косвенного оспаривания. Основания для недействительности, как и в английском праве, точно такие же, как и в случае прямого оспаривания. Если оспаривание успешно, то его результатом является то, что акт признается неприменимым к рассматриваемому делу.

Несмотря на то, что Ст. 184 касается общих условий, она содержит два ограничения: первое и самое важное — она применима только к регламентам, и второе — она применима только тогда, когда оспаривание происходит в рамках рассмотрения дела в Суде ЕС (это не представляется ясным из содержания Ст. 184, однако было определено Судом ЕС в решении по делу *Wohrmann v. Commission*[5]). Первое из этих ограничений затрагивает фундаментальные вопросы, которые будут рассмотрены ниже; второе легко объясняется на основании Ст. 177.

Пункт (b) первого параграфа Ст. 177 — это второе положение Договора, касающееся косвенного оспаривания. В нем предусматривается, что национальные суды могут обращаться в Суд ЕС в преюдициальном порядке в отношении решения вопросов, касающихся "действительности... актов институтов Сообщества и ЕЦБ". Так как национальные суды не обладают полномочиями рассматривать дела в рамках прямого оспаривания, это должно касаться косвенного оспаривания, что, следовательно, подразумевает признание, что косвенное оспаривание может иметь место в национальном суде. Необходимо отметить, что это положение не устанавливает какого-либо ограничения в отношении вида оспариваемого акта при условии, что он является актом Сообщества[6].

---

[4] До вступления в силу Маастрихтского договора Ст.156 и 157 Евратома были идентичны Ст. 184 и 177 ЕС. В настоящий момент соответствующие статьи ЕС изменены и согласно Договору о ЕС акты ЕЦБ могут быть обжалованы в той же степени, как и акты Совета или Комиссии; в дополнение Ст. 184 ЕС в настоящий момент содержит прямую ссылку на регламенты, принятые совместно Европейским парламентом и Советом (в Ст. 177 они охватываются фразой "акты институтов").

[5] Cases 31, 33/62, [1962] ECR 501.

[6] См. стр. 280—281.

ЕОУС

В рамках Договора о ЕОУС вопрос косвенного оспаривания затрагивается в Ст. 41, которая предусматривает следующее:

> Только Суд обладает компетенцией выносить предварительные решения о действительности актов Комиссии и Совета, когда их действительность рассматривается в рамках судопроизводства, осуществляемого в национальных судах и трибуналах.

Это эквивалент пункта (b) первого параграфа Ст. 177 ЕС.

В Договоре о ЕОУС нет точного эквивалента Ст. 184 ЕС. Единственное положение Договора о ЕОУС — третий параграф Ст. 36, имеющий очень узкую сферу действия. Ст. 36 ЕОУС касается санкций, которые могут налагаться на фирмы или частных лиц за нарушение права Сообщества, и второй параграф предусматривает право обжалования таких санкций в Суде ЕС. Третий параграф предусматривает следующее:

> В поддержку своей апелляции заинтересованная сторона может на условиях, оговоренных в первом параграфе Ст. 33 настоящего Договора, оспорить законность того решения или той рекомендации, в несоблюдении которых эта сторона обвиняется.

Таким образом, если против стороны применены санкции за нарушение права Сообщества, она может оспорить решение, утверждая, что положение, которое было ей не выполнено, является недействительным. Это, конечно ситуация косвенного оспаривания.

Ст. 36 предусматривает возможность косвенного оспаривания только в одном случае — апелляция против санкций. Однако в решении по делу *Meroni v. High Authority*[7] Суд ЕС указал, что такое оспаривание может быть произведено так же и при других процедурах. Meroni был производителем стали, использующим металлический лом. 24 октября 1956 г. Комиссия (Высший руководящий орган) приняла решение, налагающее на Meroni обязательство оплатить в качестве сбора определенную денежную сумму. Meroni возбудил иск на основании Ст. 33 ЕОУС об отмене решения со ссылкой на то, что весь план, предусматривающий взимание сборов, введенных общим решением (эквивалент регламента ЕС), принятым 26 марта 1955 г., был незаконным. Заявление оснований иска предусматривало косвенное оспаривание общего решения в рамках требования об аннулировании индивидуального решения. В связи с тем, что сбор ни в коем случае не может считаться санкцией, а является формой налога, Ст. 36(3) неприменима. Суд ЕС, однако, постановил, что существует общий принцип права Сообщества, допускающий косвенное оспаривание: Ст. 36 — это только реализация этого принципа в частном случае. Суд отклонил аргумент, что прямое признание этого прин-

---

[7] Case 9/56, [1958] ECR 133 (рассматривается более подробно на стр. 128—130); см. также Case 10/56, [1958] ECR 157 и *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse* v. *High Authority*, Case 15/57, [1958] ECR 211.

ципа в данном отдельном случае подразумевало его неприменение в других. Обосновывая свое решение, Суд нашел поддержку в том, что общее признание принципа отражено в Ст. 184 Договора о ЕС.

Хотя решение по делу *Meroni*, как представляется, расширяет границы Статьи 36 за пределы апелляций против санкций, решение по более позднему делу, *Dalmas* v. *High Authority*[8], ограничивает перечень актов, которые могут быть оспорены. В отличие от дела *Meroni* в этом деле была подана апелляция против санкций и, следовательно, Ст. 36 была непосредственно применима. При апелляции против решения, предусматривающего санкции, Dalmas также хотел добиться косвенного оспаривания *индивидуального* решения, адресованного ему ранее. Суд, однако, постановил, что сторона не может косвенно оспорить адресованное ей индивидуальное решение, если истек срок для прямого оспаривания (согласно Ст. 33 ЕОУС).

В результате рассмотрения этих дел установлено, что, как и в английском праве, право на косвенное оспаривание не зависит от прямого указания Договора: это общий принцип права. Однако в отличие от английского права этот общий принцип неприменим во всех случаях. Следующий вопрос, который будет рассмотрен, — сфера применения этого принципа и ограничения для него.

КАКИЕ АКТЫ МОГУТ БЫТЬ ОСПОРЕНЫ?

В этом аспекте ключевым является различие между нормативными и индивидуальными актами. Это различие рассмотрено в гл. 12[9]: регламенты согласно Договору о ЕС и общие решения согласно Договору о ЕОУС — нормативные акты; решения ЕС и индивидуальные решения ЕОУС — индивидуальные акты. Однако решающим будет содержание акта, а не его форма; таким образом, акт в форме регламента может по содержанию оказаться решением (индивидуальный акт). То же различие справедливо и в отношении косвенного оспаривания: при рассмотрении дела *Simmenthal* v. *Commission*[10] Суд постановил, что акт, принятый не в форме регламента, однако являющийся нормативным по сути, должен в целях косвенного оспаривания на основании Ст. 184 ЕС рассматриваться как если бы он был регламентом.

В плане нормативных актов проблем не возникает. Право косвенного оспаривания нормативных актов при исках, подаваемых в Суд ЕС согласно Договору о ЕС, предусмотрено Ст. 184 и подтверждено в результате рассмотрения упомянутых выше дел в отношении Договора о ЕОУС. Не существовало никаких сомнений в том, что нормативный акт может быть предметом

[8] Case 21/64, [1965] ECR 175.
[9] См. стр. 378–381.
[10] Case 92/78, [1979] ECR 777 (paras. 39-41 of the judgement).

косвенного оспаривания в национальных судах. Это означает, что косвенное оспаривание нормативных актов может быть осуществлено в любых судах.

Для индивидуальных актов ситуация более сложная. Уже отмечено, что адресат индивидуального акта не может осуществить его косвенное оспаривание в Суде ЕС[11]. Это в одинаковой степени справедливо в соответствии как с Договором о ЕС, так и с Договором о ЕОУС. Так, например, если решение адресовано к государству-члену согласно Ст. 90 ЕС (государственные предприятия)[12] или Ст. 93 ЕС (государственная помощь)[13] и государство-член его не выполняет и в течение срока, предусмотренного Ст. 173 ЕС, не предъявляет иск о его аннулировании, оно не может впоследствии косвенно оспорить это решение в рамках поданного против него иска на основании Ст. 169 ЕС или Ст. 93(2) ЕС[14].

Также представляется понятным, что лицо, которое *не* является адресатом индивидуального акта и не имеет *locus standi* в целях его прямого оспаривания, может осуществить косвенное оспаривание этого акта в национальном суде: так, например, если Комиссия адресует государству-члену решение, уполномочивающее его предпринять определенные действия, лицо, интересы которого затронуты, может осуществить косвенное оспаривание решения Комиссии в национальном Суде в рамках иска о недействительности действий государства-члена[15].

Как представляется, до начала 1994 г. косвенное оспаривание так же было возможно, если акт Сообщества по отношению к осуществляющему оспаривание лицу имел характер непосредственного и индивидуального обращения и в результате этого это лицо могло оспорить акт на основании Ст. 173 непосредственно в Суде ЕС. Этот вопрос затрагивался в двух судебных решениях. Первое — по делу *Universität Hamburg*[16], когда Суд разрешил университету Гамбурга косвенно оспорить в немецких судах решение, которое (хотя было адресовано правительству Германии) по отношению к университету имело характер непосредственного и персонального обращения и, следовательно могло быть оспорено им непосредственно согласно Ст. 173 ЕС[17]. Обоснование Суда заключалось в том, что Университет мог не знать о решении до истечения предельного срока согласно Ст. 173, так как Комиссия не была обязана его проинформировать либо даже опубликовать решение. В

---

[11] *Dalmas* v. *High Authority*, Case 21/64, [1965] ECR 175; см. также *Sideradria* v. *Commission*, Case 41/85, [1986] ECR 3917.

[12] *Commission* v. *Greece*, Case 226/87, [1988] ECR 3611.

[13] *Commission* v. *Belgium*, Case 156/77, [1978] ECR 1881; *Commission* v. *Greece*, Case C-183/91, 10 June 1993.

[14] То же относится и к процедуре, предусмотренной Ст. 88 ЕОУС: *Germany* v. *High Authority (Railway Tariffs)*, Case 3/59, [1960] ECR 53.

[15] См., например, *Gesellschaft für Getreidehandel* v. *EVGF*, Case 55/72, [1973] ECR 15. См. так же *Handelsvereniging Rotterdam*, Cases 73-74/63, [1964] ECR 1, особенно *per* Advocate General Roemer at 20-22.

[16] Case 216/82, [1983] ECR 2771.

[17] Это было определено в решении по более раннему делу *Control Data Belgium* v. *Commission*, Case 294/81, [1983] ECR 911.

связи с этим Университет мог оказаться не в состоянии реализовать свое право на прямое оспаривание решения. Это относилось к большинству ситуаций, когда решение не было адресовано заинтересованному лицу.

Вторым было решение по делу *Rau* v. *BALM*[18], в котором Суд ЕС констатировал следующее[19]:

> Необходимо отметить, что ничто в праве Сообщества не запрещает предъявление иска в национальном суде против меры по имплементации решения, принятого институтом Сообщества, если удовлетворены условия, предусмотренные национальным правом. Если такой иск подан, результат спора зависит от действительности этого решения, национальный суд может обратиться в Суд ЕС в преюдициальном порядке, не требуя оценки, имел ли истец по основному иску возможность оспорить решение в Суде непосредственно.

Однако в 1994 г. Суд рассмотрел дело *TWD*[20]. Оно касалось немецкой компании, получающей помощь от немецких властей. Комиссия приняла решение, адресованное Германии, в котором помощь квалифицировалась как несовместимая с принципами общего рынка и которое налагало на Германию обязательство вернуть все выплаченные суммы. Правительство Германии проинформировало о решении компанию и сообщило ей, что она может оспорить решение в Суде ЕС на основании Ст. 173 ЕС. Компания этого не сделала.

Действуя на основании решения, правительство Германии приняло меру, предусматривающую возвращение предоставленных в рамках помощи платежей. Компания оспорила эту меру в немецких судах частично на основании того, что решение Комиссии, во исполнение которого мера была принята, незаконно. Немецкий суд обратился в Суд ЕС в преюдициальном порядке со следующими вопросами: возможно ли в этой ситуации косвенное оспаривание, и было ли решение Комиссии незаконным. К моменту косвенного оспаривания в немецком суде предельный срок для непосредственного оспаривания истек.

Следуя выводу генерального адвоката Джакобса (Jacobs), Суд постановил, что косвенное оспаривание невозможно, так как компания была проинформирована о решении Комиссии правительством Германии и "несомненно" ('without any doubt)[21] могла его оспорить непосредственно на основании Ст. 173 ЕС[22].

Представляется, что в настоящий момент право предусматривает, что сторона, имеющая *locus standi* в отношении непосредственного оспаривания ре-

---

[18] Cases 133-6/85, [1987] ECR 2289.

[19] Para. 11 of the judgement.

[20] Case C-188/92, 9 March 1994.

[21] Это перевод автора книги фразы 'sans aucun doute' из французской версии решения (para. 24 of the judgement); в период написания книги английская версия еще не была досягаемой. Генеральный адвокат Джакобс (Jacobs) использовал следующую фразу: 'clear beyond doubt'.

[22] Это отличает *Rau* v. *BALM*, так как в связи с этим делом в то время как было сделано обращение в преюдициальном порядке, иск о непосредственном оспаривании уже находился на рассмотрении.

шения, может оспорить его косвенно, только если ее *locus standi* не является несомненно определенным — весьма вероятная ситуация с учетом противоречивости прецедентов Суда ЕС по этому вопросу — или если она не была своевременно официально проинформирована о решении, чтобы осуществить непосредственное оспаривание. Суд ЕС также указал на наличие в праве Сообщества общего принципа, означающего, что сторона всегда может косвенно оспорить акт Сообщества, если она не обладает *locus standi* в целях его непосредственного оспаривания[23]. Представляется, что этот принцип применим как по отношению к Суду ЕС, так и к национальным судам. С другой стороны, из дела *TWD* следует *a fortiori*, что адресат индивидуального акта не может оспорить его косвенно ни в Суде ЕС, ни в национальных судах[24].

КТО УПОЛНОМОЧЕН ОСПОРИТЬ АКТ?

Могут ли привилегированные истцы (Комиссия, Совет и государства-члены) осуществить косвенное оспаривание в любом случае, или они в соответствии с их статусом не полномочны это делать независимо от содержания рассматриваемого акта? Так как они имеют *locus standi* в целях оспаривания любого акта, подлежащего пересмотру, можно предположить, что они ни в одном из случаев не могут прибегнуть к косвенному оспариванию.

Вопрос встал в связи с делом *Italy* v. *Commission*[25], которое возникло после предъявления Италией иска на основании Ст. 173 об отмене регламента Совета и оспоривания ею косвенно двух других регламентов. Комиссия выразила сомнения, может ли государство-член осуществить косвенное обжалование, однако Генеральный адвокат Рёмер (Roemer) указал, что государство-член должно иметь те же права, что и другие истцы. В обоснование своего заключения он привел два аргумента: первый — Ст. 184 указывает общие условия и указывает, что оспорить может "любая" сторона; второй — он высказал мнение, что государство-член может не использовать право на непосредственное оспаривание, так как дефекты регламента не проявляются, пока он не применен в определенной ситуации[26]. Суд ЕС не решил проблему. Он отклонил притязание на том основании, что регламенты не имели отношения к предмету спора[27]. Вопрос, таким образом, остался нерешенным.

---

[23] Это было установлено в решении по делу *Simmenthal* v. *Commission*, Case 92/78, [1979] ECR 777.

[24] Более ранние (неубедительные) дела в связи с этим вопросом, см. *De Bloos* v. *Bouyer*, Case 59/77, [1977] ECR 2359; *Commission* v. *Belgium*, Case 156/77, [1978] ECR 1881.

[25] Case 32/65, [1966] ECR 389.

[26] Case 32/65, [1966] ECR 389.

[27] Суд, однако, повторил слова из Ст. 184 ЕС ('любая сторона может...') и некоторые авторы восприняли это как указание на то, что Суд принял заключение Генерального адвоката: см. Barav, 'The Exception of Illegality in Community Law: A Critical Analysis' (1974) 11 CMLRev. 366, at

В РАМКАХ КАКОЙ ПРОЦЕДУРЫ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ ОСПАРИВАНИЕ?

Как показано выше[28], теоретически условия для косвенного оспаривания могут возникнуть почти при любых процедурах. Существуют ли на практике ограничения в отношении процедур, в рамках которых может быть осуществлено оспаривание? До настоящего момента Суд признал возможность оспаривания при исках об аннулировании, исках на основании Ст. 35 ЕОУС о бездействии[29], исках, служащих на основании Ст. 179 ЕС[30], исках о принудительном исполнении на основании Ст. 169 ЕС[31], и при производстве в национальном суде. Несомненно, оспаривание также возможно при апелляции против наложения санкций: согласно Договору о ЕОУС это прямо вытекает из третьего параграфа Ст. 36. Таким образом, представляется, что возможность косвенного оспаривания не исключена при любых процедурах.

ЧТО МОЖЕТ СЛУЖИТЬ ОСНОВАНИЕМ ДЛЯ ОСПАРИВАНИЯ?

Ст. 184 предусматривает, что при оспаривании в Суде ЕС основания для пересмотра те же, что и в случае непосредственного оспаривания согласно Ст. 173. Одно время возникали некоторые сомнения, характерно ли это также при оспаривании в национальных судах с учетом того, что Ст. 177 ЕС и Ст. 41 ЕОУС говорят о "действительности" акта, в то время как Ст. 173 ЕС и 33 ЕОУС используют термин "законность". Существует ли разница между действительностью и законностью? По мнению правительства Германии, представленному при рассмотрении дела *Handelsvereniging Rotterdam*[32], "действительность" имеет более узкое значение, чем "законность", и в рамках процедуры согласно Ст. 177 Суд может только рассмотреть являлся или нет акт несуществующим (аннулированным), а не то, может ли он быть ан-

---

372. Однако эта точка зрения может означать, что были сделаны слишком далеко идущие выводы.

[28] На стр. 432.

[29] *SNUPAT* v. *High Authority*, Cases 32-33/58, [1959] ECR 127, at 139.

[30] *Sabbatini* v. *European Parliament*, Case 20/71, [1972] ECR 345.

[31] См. *Commission* v. *Germany*, Case 116/82, [1986] ECR 2519, где Германии без возражений было позволено косвенное обжаловать регламент в качестве защиты от возбужденного против нее дела на основании Ст. 169 ЕС. Конечно, государство-член не может косвенно оспорить адресованный ему индивидуальный акт.

[32] Cases 73-74/63, [1964] ECR 1.

нулирован. (Как показано при анализе, приведенном в гл. 11, недействительные акты Сообщества, как правило, могут быть аннулированы, но не являются аннулированными: последнее имеет место при особых обстоятельствах, когда у акта нет никаких признаков действительности.)[33]

Этот аргумент отклонен Генеральным адвокатом Рёмером, который принял точку зрения, что для пересмотра должны применяться те же основания, что и в случае непосредственного оспаривания[34]. Суд не рассматривал проблему отдельно, однако и не сделал каких-либо указаний, что согласно Ст. 177 должен применяться перечень оснований более узкий. В решении по делу third *International Fruit Company*[35] Суд прямо указал, что основания для пересмотра согласно Ст. 177 не могут быть ограничены. Следовательно, можно сделать вывод, что основания для пересмотра во всех случаях идентичны[36].

ПОСЛЕДСТВИЯ УСПЕШНОГО ОСПАРИВАНИЯ

Так как цель косвенного оспаривания — убедить Суд разрешить рассматриваемое им дело исходя из того, что акт, являющийся предметом косвенного оспаривания, недействителен, можно предположить, что успешное оспаривание не имеет каких-либо последствий за пределами рассматриваемого дела: в отличие от решения в связи с иском об аннулировании оно не имеет действия *erga omnes*. На практике, однако, представляется, что оно в значительной степени имеет тот же самый эффект, так как Суд ЕС постановил, что если акт признан недействительным при преюдициальной процедуре, несмотря на то, что решение обязательно только для суда, начавшего эту процедуру,"это

---

[33] См. стр. 366—371.

[34] [1964] ECR at 19-20.

[35] Cases 21-24/72, [1972] ECR 1219 (para. 5 of the judgement).

[36] По мнению профессора Шемерс (Schermers) (para. 478), существует исключение, когда акт Сообщества противоречит международному соглашению, не имеющему прямого действия. В связи с делом third *International Fruit Company* (выше) Суд постановил, что это не может быть основанием для пересмотра на основании Ст. 177(1)(b) (см. также *Schlüter* 9/73, [1973] ECR 1135 (paras. 24—31 of the judgement) и *Bresciani*, Case 87/75, [1976] ECR 129 (paras. 15—26 of the judgement)). Профессор Шемерс считает, что это причина для пересмотра на основании Ст. 173. Однако это представляется сомнительным, так как противоречит логике решения по делу *International Fruit*. Причина того, что Суд постановил, что ГАТТ неприменим в национальных судах в том, что, по его мнению, государства-участники соглашения не намеревались предоставлять права частным лицам; тот факт, что его положения были если не предметом дальнейших переговоров, то по крайней мере достаточно гибкими, чтобы позволить адаптировать их в особых обстоятельствах, было признаком правильности этого. Но если ГАТТ предназначен только для того, чтобы создать права и обязанности в отношениях между государствами-участниками, нет причин, чтобы Соглашение было более действенным на уровне Сообщества, чем на национальном уровне: международный уровень — единственная плоскость, в которой оно применимо. Представляется, что таковой была точка зрения Генерального адвоката: см. [1972] ECR 1239—1240.

достаточное основание для любого другого национального суда считать акт не имеющим силы"[37] (хотя такой суд, если посчитает нужным, может опять обратиться по этому вопросу в Суд ЕС в рамках преюдициальной процедуры)[38]. Существенность значения этого решения в том, что признание акта недействительным носит обязательный характер для других национальных судов, если Суд ЕС не отменит свое решение последующим, что весьма маловероятно. Более того в рамках преюдициальной процедуры Суд также принял решение, что акт может быть признан недействительным в будущем, но действительным в прошлом[39]. Такое решение неуместно, если оно применимо к последующим делам.

НЕСУЩЕСТВУЮЩИЕ АКТЫ

При приведенном анализе сделано предположение, что акт, являющийся предметом оспаривания, будучи признан недействительным, не считается несуществующим (аннулированным *ab initio*). С другой стороны, если акт считается несуществующим, он в любых целях рассматривается как никогда не принимавшийся. Как мы видели в гл. 11[40], аннулирование этого акта на основании Ст. 173 не является необходимым; реально он *не может* быть аннулирован, так как соответствующий иск будет недопустимым: Суд не обладает юрисдикцией *ratione materiae*, так как не существует акта, подлежащего пересмотру. В результате он может быть оспорен косвенно — возможно, более правильно сказать, что его небытие может быть доказано — в результате любой процедуры. Даже "адресат" несуществующего акта может доказывать отсутствие его существования независимо от того, истек или нет предельный срок согласно Ст. 173[41].

Литература для дополнительной информации

Bebr, 'Judicial Remedy of Private Parties against Normative Acts of the European Communities: The Role of the Exception of Illegality' (1966) 4 CMLrev. 7.

---

[37] *International Chemical Corporation*, Case 66/80, [1981] ECR 1191 (first para. Of the ruling).

[38] Это может быть сделано с целью добиться пересмотра Судом ЕС его предшествующего решения; более вероятной причиной может быть просьба о разъяснении временного действия решения (применимо ли оно только для будущего или принято с обратной силой).

[39] *Providence Agricole de la Champagne*, Case 4/79, [1980] ECR 2823; *Maiseries de Beauce*, Case 109/79, [1980] ECR 2883; *Roquette*, Case 145/79, [1980] ECR 2917. См. так же *Roquette*, Case C-228/92, 26 April 1994.

[40] См. стр. 366—370.

[41] *Commission* v. *Greece*, Case 226/87, [1988] ECR 3611 (para. 16 of the judgement).

Barav, 'The Exception of Illegality in Community Law: A Critical Analysis' (1974) 11 CMLRev. 366.

Trabucchi, 'L'effet «erga omnes» des décisions préjudicielles rendues par la Cour de Justice des Communautés européennes' [1974] RTDE 56.

Bebr, 'Examen en validité au titre de l'article 177 du traité CEE et cohesion juridique de la Communaute' [1975] CDE 379.

Bebr, 'Preliminary Rulings of the Court of Justice: Their Authority and Temporal Effect' (1981) 18 CMLRev. 475 (especially 475—483).

Harding, 'The Impact of Article 177 of the Treaty on the Review of Community Action' (1981) 1 YEL 93.

15

ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ПЕРЕСМОТРА

После того как истец преодолел все препятствия, связанные с юрисдикцией и допустимостью иска, он должен убедить Суд, что мера должна быть аннулирована. Чтобы сделать это, он должен доказать наличие по крайней мере одного из оснований для пересмотра, предусмотренных единообразно в Ст. 173 ЕС, 33 ЕОУС и 146 Евратома. Эти основания применимы не только при прямых исках об аннулировании, но и в случае косвенного обжалования[1]. Предусмотрено четыре основания для пересмотра:

1) отсутствие компетенции;
2) нарушение существенного процессуального требования;
3) нарушение Договора или любой правовой нормы, касающейся его применения;
4) злоупотребление полномочиями.

Эти основания заимствованы из административного права Франции, однако это не означает, что в праве Сообщества они обязательно применяются так же, как в праве Франции: Суд ЕС принимает во внимание правовые традиции всех государств-членов и особенности права Сообщества.

Как видно, границы этих оснований широки и они охватывают почти любые возможные неправомерные ситуации. Они также в значительной степени перекрывают друг друга. Реально, если дать третьему основанию достаточно широкое толкование, оно заменит все остальные. Отдельно они рассматриваются, когда мера оспаривается в связи с нарушением процессуальных требований или когда утверждается, что имело место злоупотребление полномочиями[2]. Кроме этого, то, какое из формальных оснований применимо, не имеет большого значения. Поэтому Суд ЕС обычно не указывает, какое их четырех формальных оснований повлекло аннулирование меры. Однако, каждое из них следует кратко описать.

---

[1] См. стр. 433.

[2] Это основание обособлено от других, так как оно учитывает субъективные факторы; более того оно единственное, которое может быть использовано непривилегированными истцами для оспаривания общего решения или рекомендации согласно Ст. 33 ЕОУС.

ФОРМАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ

Отсутствие компетенции

"Компетенция" в этом случае означает наличие полномочий для принятия акта. Согласно заложенному в Договоре принципу, институты не имеют права принимать акт, если они не уполномочены это делать в соответствии с положением Договора: Сообщество не имеет первичных нормотворческих или исполнительных полномочий. Таким образом, в отношении каждого акта должна существовать возможность указать на положения Договора (или на другой юридический акт, который в свою очередь основан на положении Договора), закрепляющие правовые основания его принятия. Если таких оснований нет акт будет аннулирован в связи с отсутствием компетенции[3]. Эквивалентная концепция английского права — *ultra vires*.

Хотя здесь затрагиваются фундаментальные вопросы, обращение к этому основанию происходит редко, так как трудно, за исключением, наверное, случаев делегирования, установить, что орган власти не обладает компетенцией. При анализе в гл. 4 подчеркивалось, что Суд ЕС дает расширительное толкование положениям Договоров, в соответствии с которыми предоставляются полномочия. Компетенция Совета и Комиссии также расширена согласно теории подразумеваемых полномочий[4]. Кроме того, Статья 235 (и ее эквиваленты) имеет столь широкие границы, что за исключением вопросов, полностью выпадающих из правового поля Договора, почти всегда возможно найти правовые основания для принятия акта Советом.

Более распространенный пункт обвинения — то, что акт принят на основании несоответствующего положения, т. е. Совет или Комиссия согласно одному из положений имели полномочия его принять, однако сделали это на основании другого положения[5]. Такая ситуация рассматривалась в гл. 4[6], в связи с чем необходимо напомнить, что Суд, если обращение к несоответствующему положению вызвало существенные последствия, аннулирует меру — например, если несоответствующее положение предусматривало голосование на основе принципа единогласия, в то время как соответствующее — принятие решения квалифицированным большинством. Если такие последствия отсутствуют, мера аннулирована не будет. В подобных ситуациях формальное основание для пересмотра — не отсутствие компетенции (так как рассматриваемый институт предположительно имел полномочия принять меру), а скорее нарушение существенного процессуального требования. Однако любопытно, почему принятие меры на основе принципа единогласия вместо ее принятия квалифицированным большинством должно считаться нарушением,

---

[3] См. первый параг. Ст. 3(b) ЕС.

[4] См. стр. 115—116.

[5] Такие притязания подкрепляются фактом, что принятые Советом или Комиссией регламенты, директивы и решения должны содержать ссылку на положение, в соответствии с которым они были приняты: см. стр. 418.

[6] См. стр. 121—122.

если голосование на основе принципа единогласия в любом случае охватывает принятие решения большинством[7].

Нарушение существенных процессуальных требований

Это основание недействительности предполагает требования, которые в строгом смысле могут рассматриваться как процессуальные, такие как требование проконсультироваться с другим органом, а также условие, касающееся формы меры, например условие, предусматривающее мотивировку.

Требование может быть отражено либо в Договоре, либо во вторичном нормативном акте (например, при делегировании, требование провести консультации). Оно также может вытекать из общего принципа права. Пример этого — принцип *audi alteram partem*, который в связи с делом *Transocean Marine Paint*[8] признан обязательным для Комиссии даже при отсутствии прямого нормативного положения[9].

Необходимо отметить, что основанием для аннулирования является нарушение только "существенного" процессуального требования. Различие между существенным и несущественным требованиями, заимствованное из административного права Франции[10], похоже на проводимое в английском праве различие между процессуальными положениями, носящими обязательный характер (mandatory), и теми, которые носят только директивный характер (directory). Концепция в основании этого различия во всех трех системах одинакова: признание акта недействительным из-за незначительного процессуального дефекта означает создание препятствий для административной деятельности и поощряет чрезмерный формализм и "red tape", что в свою очередь тормозит инициативу и административный процесс; с другой стороны, вообще не аннулировать акты нельзя, так как это может отрицательно сказаться на управлении и нарушить права частных лиц. Таким образом право ищет компромисс, признавая возможность объявления акта недействительным только в тех случаях, когда нарушено важное положение.

Этот компромисс дает много преимуществ, но имеет и недостаток — неопределенность: как можно определить, является требование существенным или нет? Положения права Сообщества, определяющие процессуальные требования, как правило, не указывают, будет ли их нарушение основанием для признания недействительности. Следовательно, необходимо рассмотреть цель положения и возможные последствия его несоблюдения. Так, если несоблюдение затрагивает окончательное содержание акта, оправданно заключить, что имело место нарушение существенного требования. Например, требование о консультациях с другим органом или о предоставлении заинтересован-

---

[7] Странный случай, когда Совет изменил правовые основания меры *ex post facto* посредством другой меры, см. Regulation 2746/72, JO 1972, L291/148, изменяющую Regulation 947/71, JO 1971, L106/1.

[8] Case 17/74, [1974] ECR 1063.

[9] См. стр. 165—166.

[10] Термином для существенного процессуального требования, используемым во французском праве, является 'une forme substantielle'; этот термин также использован французской версии Договоров.

ному лицу возможности быть заслушанным, по этому критерию квалифицируется как существенное: факты и аргументы, посредством этой процедуры доведенные до сведения органа, принимающего акт, могли послужить основанием для изменения содержания меры.

Однако будет ошибкой полагать, что это единственный критерий: процессуальные требования, не предполагающие возможных последствий для содержания акта, также могут квалифицироваться как существенные. Например, по мнению Суда, наиболее важные цели требования о мотивировке — помощь заинтересованным лицам в защите своих прав, помощь Суду в осуществлении функций надзора и облегчение для третьих лиц возможности лучшего понимания того, как органы Сообщества используют свои полномочия[11]. Ни одна из этих целей не имеет отношения к содержанию меры[12], несмотря на это требование о мотивации несомненно считается существенным процессуальным требованием.

Ст. 190 предусматривает, что регламенты, директивы и решения Совета и Комиссии должны быть мотивированы. Это означает в том числе требование указать положение права, на основании которого они приняты (правовые основания). Однако в решении по делу *Tariff Preferences*[13] Суд указал, что отсутствие точной ссылки на положение Договора необязательно является нарушением существенного процессуального требования, если по другим частям акта можно определить его правовые основания. Однако, если стороны и Суд не уверены в отношении точных правовых оснований акта, прямая ссылка, как было подчеркнуто, "обязательна"[14]. Представляется, что в первом случае имело место нарушение несущественного процессуального требования, а во втором — существенного[15]. Это показывает, что терминология Договора носит обманчивый характер: важно не содержание нарушенного процессуального требования, а важны последствия нарушения в каждом конкретном случае.

Следующие требования, которые до настоящего момента квалифицировались как необходимые: указание мотивов, обеспечение права быть заслушанным (*audi alteram partem*)[16], получение согласия[17], проведение консультаций[18],

---

[11] См. стр. 133—140.

[12] Конечно, еще одна цель требования о предоставлении мотивировки — разъяснение целей органа Сообщества, вводящего меру; так, это требование может побудить орган пересмотреть содержание меры. С этой точки зрения квалификация этого требования как существенного может быть оправдана на основании первого критерия. Однако эта функция не была отмечена Судом ЕС и должна рассматриваться как вторичная.

[13] *Commission* v. *Council*, Case 45/86, [1987] ECR 1493.

[14] Para. 9 of the judgement.

[15] Даже в этом случае не вполне понятно, будет ли мера недействительной, если фактически она была принята на основании соответствующего положения или если ссылка на несоответствующее положение не затронула последующую процедуру.

[16] *Transocean Marine Paint* v. *Commission*, Case 17/74, [1974] ECR 1063.

[17] *Klöckner-Werke* v. *Commission*, Case 119/81, [1982] ECR 2627 (para. 6 of the judgement). Это дело касалось обязанности получить согласие Совета согласно Ст. 58(1) ЕОУС.

[18] *Italy* v. *High Authority*, Case 2/54, [1954] ECR 37, at 51—52 (обязанность согласно Ст. 60(1) ЕОУС провести консультации с Консультативным комитетом); *Netherlands* v. *High Authority*, Case 6/54 [1955] ECR 103, at 112; *Roquette* v. *Council*, Case 138/79, [1980] ECR 3333, *Maizena* v. *Council*, Case 139/79, [1980] ECR 3393 (обязанность провести консультации с Европейским парламентом).

а также требование, что мера Совета должна основываться на предложении Комиссии[19].

В решении по делу *United Kingdom* v. *Council*[20] установлено, что Правила процедуры Совета (Council"s Rules of Procedure) могут закреплять существенные процессуальные требования. Ст. 6(1) Правил процедуры[21] предусматривала возможность принятия акта путем письменной процедуры (без реальной встречи) при условии, что ни одно из государств-членов не возражает. На встрече в Совете 19 декабря 1985 г., несмотря на возражения Соединенного Королевства и Дании, было решено до 31 декабря 1985 г. принять с использованием письменной процедуры определенную директиву. 23 декабря Генеральный секретарь Совета направил телекс Министру сельского хозяйства Соединенного Королевства с просьбой проголосовать до 30 декабря. В письме от 31 декабря Министр сообщил, что Соединенное Королевство возражает против использования письменной процедуры и против принятия самой директивы. В тот же день Совет уведомил Соединенное Королевство о принятии директивы.

Соединенное Королевство подало иск об аннулировании директивы на том основании, что процедура ее принятия нарушала Статью 6(1) Правил процедуры. Встал вопрос, является ли требование о единогласии существенным процессуальным требованием[22]. Суд ответил на этот вопрос утвердительно и директива была аннулирована.

Нарушение Договора или правовых норм, касающихся его выполнения

При ограничительном толковании это основание применимо только в ситуациях, когда акт, являющийся предметом оспаривания, нарушает прямой запрет в отличие от отсутствия компетенции, которое привлекается при отсутствии какого-либо соответствующего положения. Однако при расширительном толковании это основание фактически пересекается с любым другим, так как каждое из них, можно сказать, предполагает нарушение какой-либо нормы права Сообщества. Поэтому истцы почти всегда указывают на это основание в дополнение к другому, которое по их мнению подходит.

---

[19] В связи с делом *United Kingdom v. Council*, Case 68/86, [1988] ECR 855 (para. 32 of the judgement), Суд постановил, что невозможность определить предложение Комиссии, на котором основана мера, не составляет нарушения существенного процессуального требования при условии, что мера реально основана на предложении Комиссии.

[20] Case 68/86, [1988] ECR 855.

[21] OJ 1979, L268/1.

[22] Требование единогласия для принятия письменной процедуры — отдельное от вопроса, необходимо ли единогласие для принятия самой директивы: см. para. 47 of the judgement.

Что попадает в границы этого основания? Первое — все положения соответствующего Договора — ЕС, ЕОУС или Евратома — и всех других Договоров, которые его дополняют или изменяют; соответственно в сферу этого основания попадают все учредительные Договоры[23]. Второе — любая "правовая норма", связанная с применением любого из этих Договоров. На первый взгляд смысл этой фразы может вызвать сомнения. В варианте Договора на голландском языке использована фраза "enige uitvoeringsregeling daarvan", что означает "любая норма его выполняющая"[24]. Это подразумевает, что фраза применима только к имплементационным положениям, однако это слишком ограничительное толкование: Суд ЕС дал ясно понять, что формулировка охватывает все нормы права Сообщества, кроме содержащихся в учредительных Договорах. Каждый из приведенных ниже пунктов указывает возможный источник правовых норм, связанных с применением Договора[25]:

1. Акты Сообщества (включая акты sui generis);
2. Вспомогательные конвенции (при условии, что они являются частью правовой системы Сообщества);
3. Акты представителей государств-членов (в той степени, в какой они юридически обязательны);
4. Договоры с третьими странами, обязательные для Сообщества (заключенные либо Сообществом, либо государством-членом);
5. Общие принципы права Сообщества.

Все эти источники поочередно будут рассмотрены.

Нарушение другого акта Сообщества считается основанием для аннулирования, если этот другой акт обязателен для автора акта, являющегося предметом обжалования. Такая ситуация возникает, когда последний является делегированным нормативным актом, а также в случаях, когда принцип правовой определенности (защита законных ожиданий) требует, чтобы автор акта, который является предметом обжалования, соблюдал требования определенного принятого им ранее акта. Пример этого — дело *Staff Salaries*[26] (рассмотрено выше)[27], в результате рассмотрения которого Суд аннулировал меру Совета, предусматривающую увеличение жалования персоналу Сообщества, так как она нарушала принятое ранее решение Совета, определяющее формулу, на основании которой должны производиться расчеты при будущих увеличениях жалования. Суд постановил, что принцип обеспечения законных ожиданий требует, чтобы Совет выполнял свои прежние решения.

Вопрос, может ли вспомогательная конвенция иметь большую, чем акт Сообщества, юридическую силу, уже рассматривался; вопрос не решен однозначно, однако сделано предположение, что ответ скорее всего будет отрица-

---

[23] См. гл. 3, стр. 102—106.
[24] Schermers, para. 378.
[25] См. Vandersanden and Barav, 188—201.
[26] *Commission* v. *Council*, Case 81/72, [1973] ECR 575.
[27] Стр. 160—161.

тельным[28]. Если это так, нарушение такой конвенции не будет основанием для аннулирования; однако, если Суд ЕС занимает противоположную точку зрения, он несомненно аннулирует рассматриваемый акт в связи с нарушением правовой нормы, связанной с применением Договора. Также необходимо помнить, что акты представителей государств-членов в некоторых случаях относятся к одному из видов международного соглашения между государствами-членами[29]. В этих случаях их статус будет таким же, как и у вспомогательных конвенций.

Международные договоры, заключенные Сообществом с третьими странами или являющиеся для Сообщества обязательными, также входят в одну категорию; таким образом любой акт Сообщества, противоречащий такому договору, может быть аннулирован Судом при условии, что этот договор имеет прямое действие[30].

Общие принципы права Сообщества играют важную роль при исках об аннулировании[31]. Нарушение такого принципа считается основанием для признания недействительности, за исключением случаев, когда принцип носит только характер толкования или предназначен только для заполнения пробелов в праве Сообщества.

Злоупотребление полномочиями

Хотя оно и представляет большой теоретический интерес, на практике это основание устанавливается очень редко. Это основание заимствовано из французского административного права, где оно известно как *détournement de pouvoir,* однако его формы можно найти в правовых системах большинства стран Запада. Злоупотребление полномочиями представляет собой их использование в целях, отличных от тех, для которых они были предоставлены[32]. Это хорошо определенное основание для признания недействительности в английском административном праве, где оно, более информативно, часто называется "несоответствующая цель" ("improper purpose").

В отличие от других оснований недействительности, которые носят объективный характер, злоупотребление полномочиями субъективно: чтобы его определить, необходимо рассмотреть, какой была субъективная цель — мотив

---

[28] См. стр. 107—110.

[29] См. стр. 110—111.

[30] *International Fruit Company*, Cases 21—24/72, [1972] ECR 1219 (para. 5 of the judgement); *Schlüter*, Case 9/73, [1973] ECR 1135 (paras. 24-31 of the judgement); *Bresciani*, Case 87/75, [1976] ECR 129 (paras. 15—26 of the judgement). Было высказано предположение, что в случае прямого оспаривания соглашение не обязательно должно иметь прямое действие, однако это представляется сомнительным; см. стр. 440, сноска 36.

[31] См. гл. 5 выше.

[32] См. *Netherlands* v. *High Authority*, Case 6/54, [1955] ECR 103, at 116; *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse* v. *High Authority*, Case 15/57, [1958] ECR 211 at 230.

или намерение — использующего полномочия органа[33]. В связи с этим злоупотребление полномочиями доказать труднее, чем наличие других оснований: при отсутствии изданного органом документа, свидетельствующего о его намерениях в момент принятия меры, истец может рассчитывать на выводы, сделанные по анализу содержания меры, и общие обстоятельства, преобладающие в момент ее принятия[34]. Однако в доказывании недобросовестности нет необходимости: орган мог допустить злоупотребление весьма невинно в связи с тем, что не смог понять цель, с которой полномочия предоставлены.

В рамках Договора о ЕОУС злоупотребление полномочиями играет особую роль, что в определенном смысле ставит это основание над другими. Первое, если непривилегированный истец оспаривает общее решение или рекомендацию (нормативный акт), он уполномочен это делать только при наличии одного основания: затрагивающее его интересы злоупотребление полномочиями; второе, когда Комиссия обязана дать оценку экономической ситуации с целью принятия решения относительно использования своих полномочий, Суд не может пересмотреть ее оценку, за исключением случаев, когда предполагается, что Комиссия злоупотребила своими полномочиями или явно нарушила положения Договора или какой-либо правовой нормы, связанной с его применением. Это последнее положение рассматривается ниже[35].

Как представляется, злоупотребление полномочиями тесно связано с концепцией пропорциональности. Это один из общих принципов права Сообщества (рассматривается выше в гл. 5)[36]; он означает, что предоставляемые гражданину права должны быть пропорциональны преследуемым целям: выбранные средства должны быть разумно необходимыми для достижения цели и отрицательный эффект в отношении заинтересованных лиц при их приме-

---

[33] Однако, как представляется, в некоторых ранних решениях Суд отошел от чистой концепции злоупотребления полномочиями и ввел в свое обоснование объективный элемент. Так, в решениях по делам *Hauts Fourneaux et Acieries Belges* v. *High Authority*, Case 8/57, [1958] ECR 245, at 256, Суд указал, что нарушение принципа равенства может составлять злоупотребление полномочиями, в то время как в решениях по другим делам содержится предположение, что к злоупотреблению полномочиями может вести отсутствие предусмотрительности: см. *Fedechar* v. *High Authority*, Case 8/55, [1956] ECR 292, at 303, и *Chambre Syndicale de la Siderurgie Francaise* v. *High Authority*, Cases 3—4/64, [1965] ECR 441, at 454—455; см далее Vandersanden and Barav at 207—208. Это расширенная концепция злоупотребления полномочиями (которая, как представляется, была заимствована из немецкого права: см. Dickschat, 'Problems d'interprétation des traites europeens resultant de leur plurilinguisme' [1968] *Revue de Droit International* 40, at 47), по-видимому, была принята Судом в связи с особой ролью, которую сыграли злоупотребления полномочиями в рамках Договора о ЕОУС, в частности, в отношении права непривилегированных истцов оспаривать нормативные меры. Применяя более широкую концепцию, Суд смог расширить право непривилегированных апликантов на получение судебной защиты на основании Ст. 33 ЕОУС.

[34] Суд указал, что злоупотребление полномочиями должно устанавливаться "на основе объективных, относящихся к делу и соответствующих фактов": см. *Gutmann* v. *Commission*, Cases 18, 35/65, [1966] ECR 103, at 117 и *Lux* v. *Court of Auditors*, Case 69/83, [1984] ECR 2447 (para. 30 of the judgement).

[35] Стр. 458—459.

[36] Стр. 162—163.

нении не должен быть непропорционален общему положительному результату. Различие между пропорциональностью и злоупотреблением полномочиями в том, что пропорциональность объективна: условия акта сбалансированы в отношении целей положения, на основании которого он принят; в случае злоупотребления полномочиями, с другой стороны, относящимся к делу фактором является субъективное намерение автора акта. Если орган действительно преследует правильную цель, но использует несоответствующие средства, мера будет аннулирована из-за отсутствия пропорциональности; если же неправильной является цель, основанием для пересмотра будет злоупотребление полномочиями. Однако, несмотря на то, что две концепции в теории различаются, на практике они легко могут сливаться, так как факт, что мера является несоответствующей для достижения предполагаемой цели, в качестве сопутствующего обстоятельства предполагает, что это не та цель, которой пытался достичь автор.

При каких обстоятельствах возможна ссылка на злоупотребление полномочиями? Иногда французские авторы подразделяют их на две категории: основная *détournement de pouvoir* и второстепенная *détournement de pouvoir*. Под первую подпадают ситуации, когда полномочия вообще используются не в общественных интересах, а для достижения частных целей автора, возможно, для развития частных интересов или во зло тому, к кому какое-либо лицо негативно настроено. Например, если сотруднику отказано в назначении на определенный пост, так как принимающее решение лицо пожелало, чтобы он был занят его знакомой девушкой, эта ситуация попадает в категорию основного злоупотребления полномочиями[37].

Второстепенное злоупотребление полномочиями имеет место, когда преследуемая цель отвечает общественным интересам, однако не является целью, которую уполномочен обеспечить автор акта. Хороший пример такой ситуации — дело *Gutmann* v. *Commission*[38]. Истцом по этому делу выступал работник Евратома, переведенный из исследовательского центра в г. Испра в г. Брюссель, на основании положения, разрешающего перевод служащих "в служебных интересах". Суд, однако, установил, что служебные интересы не были реальной причиной перевода: реально это было сделано в дисциплинарных целях. Следовательно, решение было аннулировано из-за злоупотребления полномочиями.

Еще одно дело, когда было успешно использовано это основание, — *Giuffrida* v. *Council*[39]. Дело касалось работника, многие годы выполнявшего обязанности, соответствующие должности более высокого ранга, чем та, которую он занимал. Чтобы исправить ситуацию, Совет организовал конкурс на заме-

---

[37] Cf. *Mirossevich* v. *High Authority*, Case 10/55, [1956] ECR 333. При рассмотрении этого дела были выдвинуты аналогичные обвинения, однако они не были доказаны.

[38] Cases 18, 35/65, [1966] ECR 103.

[39] Case 105/75, [1976] ECR 1395. См. также *Fabrique de Fer de Charleroi* v. *Commission*, Cases 351, 360/85, [1987] 3639, связанные с квотами на сталь, в рамках которых Комиссия приняла критерии, предназначенные для оказания помощи определенному государству-члену, вместо того чтобы распределить нагрузку среди производителей стали равномерно.

щение должности более высокого ранга. Единственной целью конкурса, по признанию самого Совета, было позволить упомянутому работнику занять должность, соответствующую выполняемым им обязанностям. В конкурсе на замещение принял участие еще один человек, кандидатура которого была отклонена, после чего последний подал иск об аннулировании назначения. Суд постановил, что целью любой процедуры по набору персонала, включая внутренний конкурс, должно быть назначение на должность наилучшего кандидата; приняв заранее решение в отношении кандидата, который будет назначен на должность, Совет допустил злоупотребление полномочиями. Поэтому назначение было отменено.

Злоупотребление полномочиями также может иметь место, когда орган по неподходящей причине принимает меру на основании одного положения, в то время как другое более соответствует ситуации. Это признано Судом в решении по делу *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse* v. *High Authority*, где он констатировал[40]: "в этой связи должно быть признано, что возможно злоупотребление полномочиями, если Высший руководящий орган имеет дело с ситуацией, подпадающей под процедуру, предусмотренную Ст. 59, и для того чтобы избежать предусмотренных Ст. 59 гарантий, все равно преднамеренно использовал Ст. 53(b) и предусмотренные ей финансовые меры". Этот подход, конечно, неприменим, если оба положения подходили для обоснования и выбор органа не был сделан на неверных основаниях.

Важно отметить, что акт не аннулируется из-за злоупотребления полномочиями, если неподходящая цель не затрагивает ее содержания. В конце концов почему акт должен быть аннулирован, если он принят точно в таком же виде, если бы автор не преследовал незаконную цель? Следовательно мера будет действительной, если она, будучи направленной на достижение подходящей цели, имела бы те же результаты[41].

Из сформулированной нормы следует, что если орган власти имел две цели, одну подходящую и одну нет, акт не будет аннулирован, если подходящая цель была определяющей. В этом случае неподходящая цель не будет оказывать влияния на результат. В связи с делом *Fedechar* v. *High Authority*[42] Суд указал:

> Если в ряду мотивов, объясняющих действие Высшего руководящего органа, есть один неоправданный, принятие решения по этой причине не будет представлять собой злоупотребление полномочиями, если он не оказывает отрицательного воздействия на основную цель [положение, на основании которого оно было принято].

Эта формулировка предполагает, что поскольку достигается законная цель, присутствие неподходящей цели не имеет никакого значения. Пред-

---

[40] Case 15/57, [1958] ECR 211, at 231. В действительности Суд посчитал, что злоупотребление полномочиями не было доказано.

[41] *Fedechar* v. *High Authority*, Case 8/55, [1956] ECR 292, at 300—301.

[42] Case 8/55, [1956] ECR 245, at 301. См. также *France v. High Authority*, Case 1/54, [1954] ECR 1, at 16.

ставляется, что это несколько расширяет правило, так как неподходящая цель может иметь некоторое воздействие на условия акта, даже если он не препятствует достижению законной цели. В решениях по другим делам отражено предположение, что если существует несколько мотивов, истец должен доказать, что неподходящий мотив исключительный, или по крайней мере доминирующий[43].

ФАКТОР ВРЕМЕНИ

При рассмотрении исков об аннулировании действительность акта должна быть определена с учетом ситуации на момент принятия акта. Таким образом, мера не может быть аннулирована из-за последующего события. Здесь учитывается, что аннулирование обычно происходит с обратной силой, что логично: Суд признает акт недействительным *ab initio*[44]. Из этого следует, что акт не может быть аннулирован из-за того, что он противоречит правовой норме, имеющей преимущественную юридическую силу, закрепленной актом, принятым позже принятия оспариваемого акта. Конечно, эта мера будет иметь преимущественную силу и первый акт будет неприменим в части, противоречащей новой норме, однако Суд его не аннулирует.

Эти принципы иллюстрируются прецедентами Суда ЕС. Например, дело *Schroeder* v. *Germany*[45] касалось меры Сообщества, принятой с целью ограничения импорта томатного концентрата из Греции. Утверждалось, что мера была неприемлемой с точки зрения достижения ее целей — она была принята во исполнение полномочия принимать "сответствующие" меры, так как ее легко можно было обойти. Рассматривая эту точку зрения, Суд подчеркнул, что вопрос должен решаться исходя из того, что было известно на момент принятия меры: "ретроспективные соображения, связанные с ее эффективностью", приниматься во внимание не должны[46].

В деле *Compagnie d"Approvisionnement*[47] рассматриваемая мера была принята для противодействия последствиям девальвации французского франка, и в результате ее принятия частичный эффект был получен, так как мера предусматривала предоставление субсидий французским экспортерам сельскохозяйственной продукции. Истец, который был французским экспортером, однако, утверждал, что субсидии были недостаточными. Одним из объектов его критики было то, что мера нарушила принцип равенства, так как закрепляла меньше прав, чем другой регламент, принятый позднее, в связи с ревальва-

---

[43] См. Fédéchar case 8/55, [1956] ECR 292, at 303 и *Hauts Fourneaux de Chasse* v. *High Authority*, Case 2/57, [1958] ECR 199, at 232. Сравните с английским решением по делу R. v. *Brixton Prison Governor, ex parte Soblen* [1963] 2 OB 243 (Lord Denning's judgement).

[44] См. стр. 466—468.

[45] Case 40/72, [1973] ECR 125.

[46] At para. 14 of the judgement.

[47] Cases 9, 11/71, [1972] ECR 391.

цией немецкой и голландской валюты, и предусматривающий субсидии импортерам из Германии и Нидерландов. Истец утверждал, что это дискриминация в отношении французских экспортеров. Суд, однако, посчитал, что действительность первого регламента не подлежит рассмотрению, так как второй регламент принят позднее, что также обосновывает невозможность использовать более позднюю меру в целях установления факта дискриминации[48].

Последнее дело затрагивает ряд интересных вопросов: если приняты две меры в связи с ситуациями, которые похожи в степени, достаточной для рассмотрения вопроса о равенстве, вопрос об аннулировании может зависеть от того, какая мера принята первой. Если менее благоприятная мера принята после более благоприятной, она может быть аннулирована из-за нарушения принципа равенства. Если, с другой стороны, менее благоприятная мера принята первой, сомнительно, что какая-либо из них может быть аннулирована на этом основании; менее благоприятная мера не может быть аннулирована из-за фактора времени, а более благоприятная не будет аннулирована из-за того, что получающие от нее выгоды лица не будут заинтересованы ее оспаривать, а те, кто подпадают под действие менее благоприятной меры, как правило, не имеют *locus standi*.

Существует ли в последнем случае какое-либо средство правовой защиты? Один из возможных вариантов, что лица, в отношении которых действует менее благоприятная мера, могут обратиться к принявшему ее органу с просьбой изменить меру, чтобы привести ее в соответствие с другой мерой; если такая просьба отклонена, может быть подан иск о бездействии. Необходимо помнить, что в решении по делу *Eridania* v. *Commission*[49] Суд указал, что иск о бездействии не может быть использован, чтобы обязать институт Сообщества отменить недействительный акт. Однако ранее было высказано предположение[50], что из этого правила должно быть исключение, когда акт первоначально был действительным, однако впоследствии в результате последующих событий стал не соответствующим праву Сообщества. Если такое исключение существует, именно ситуации, когда менее благоприятная мера принята первой, оно должно применяться.

ИНТЕРЕС

Нормы (довольно строгие), касающиеся *locus standi*, применяемые в праве Сообщества, рассмотрены в гл. 12: достаточно ли, если они удовлетворены и таким образом установлено, что истец имеет юридически признанный интерес в аннулировании акта, или он также должен доказать наличие интереса в

[48] At para. 39 of the judgement.
[49] Cases 10, 18/68, [1969] ECR 459.
[50] См. стр. 421—422.

каждом заявляемом им основании для аннулирования? В правовых системах стран, входящих в Сообщество, в этом отношении подходы весьма различны[51]: в праве Франции, Бельгии и Италии принята точка зрения о достижении того, что истец имеет интерес в аннулировании самой меры. Если это так, он может выдвинуть любое признаваемое правом основание. С другой стороны, в Англии, Шотландии, Дании, Нидерландах и Германии истец должен, по крайней мере в некоторых случаях, показать, что он имеет интерес в указываемом основании. Эта последняя точка зрения доминирует в праве Сообщества, по крайней мере в отношении дел, касающихся споров между Сообществом и его служащими.

Дело *Marcato* v. *Commission*[52] касалось работника Комиссии, проигравшего конкурс на занятие более высокой должности и подавшего иск с целью аннулировать его результаты. Одно из его возражений заключалось в том, что объявление о конкурсе не содержало информации о возрастном цензе кандидатов, как это предусмотрено Правилами персонала (Staff Regulations). В действительности истец был предпоследним по возрасту кандидатом и, как показала Комиссия, возрастной ценз пятьдесят или шестьдесят лет не исключил бы ни одного из кандидатов, в то время как возрастной ценз сорок лет исключил бы истца. По мнению Комиссии истец не мог возражать против отсутствия указания на возрастной ценз, так как его интересы не были затронуты. Этот аргумент однозначно отвергнут генеральным адвокатом Мэйрасом (Mayras) (француз) на основании стандарта, принятого в французской доктрине. Суд, однако, его поддержал. Соответствующий параграф решения предусматривает[53]: "Установление возрастного ценза могло привести только либо к исключению из конкурса самого истца, что прямо противоречило бы его интересам, либо к исключению других, возможно, соответствующих кандидатов, что в этих обстоятельствах не может рассматриваться как его законный интерес." Интересно отметить, что для истца недостаточно иметь реальный интерес в заявляемом основании, его интерес должен быть также *законным*. Предположительно Суд посчитал, что правило, касающееся возрастного ценза, было введено исключительно в служебных интересах, а не с целью оказания содействия конкурирующим кандидатам[54].

Можно также кратко воспроизвести рассмотрение двух других дел[55]. В деле *De Dapper* v. *Parliament*[56] еще один не добившийся успеха истец утверждал, что ранг лиц, которые были назначены на пост, остался тем же: Суд указал,

---

[51] См. заключение Генерального адвоката Уорнера по делу *Deboeck* v. *Commission*, Case 90/74, [1975] ECR 1123, at 1140—1141.

[52] Case 37/72, [1973] ECR 361.

[53] Para. 6 of the judgement.

[54] Аналогичный аргумент был использован в ряде английских решений: см., например, *R* v. *Commissioners of Customs and Excise, ex parte Cooke and Stevenson* [1970] 1 All ER 1068.

[55] См. также *Alfieri* v. *Parliament*, Case 35/64, [1965] ECR 261, at 267, *Serio* v. *Commission*, Case 115/73, [1974] ECR 341, at 349, и *De Vleeschauwer* v. *Commission*, Case 144/73, [1974] ECR 957, at 986.

[56] Case 29/74, [1975] ECR 35, at 40.

что только эти лица вправе на это жаловаться. В деле *Deboeck* v. *Commission*[57] не добившийся успеха истец возражал против факта, что до объявления о проведении конкурса не было объявления о вакансии. Назначение объявления о вакансии — в предоставлении органу, который производит назначения, возможности рассмотреть, может ли назначение на должность быть произведено без конкурса путем ротации или повышения в должности. Истец не имел права быть назначенным на рассматриваемый пост путем ротации или повышения: ее единственным шансом занять этот пост было участие в конкурсе. Следовательно, она не имела права на возражение[58].

Не представляется однозначно понятным, когда считается, что истец не имеет интереса в каком-либо основании, однако, вероятно, оправдано сформулировать норму следующим образом: когда в жалобе указывается, что автор акта что-либо не сделал, истец не имеет права подать жалобу, если он не получил бы положительного эффекта при принятии действий; когда же, с другой стороны, сделано то, что не должно быть сделано, истец имеет право ссылаться на отклонение от нормы только в случае, если затронуты его интересы. Более того, истец не считается лицом, интересы которого затронуты, если его интерес не является *законным*: вероятно, интерес будет считаться законным, только если, как можно разумно предположить, нарушенная правовая норма была предназначена защищать его.

Судебные дела не дают представления о границах нормы. Она в большинстве случаев применима к отклонениям от нормы процессуального характера, однако, как представляется, она также применима к материальным дефектам. Обвинения в деле *Marcato*, и даже в большей степени в деле *De Dapper*, идут дальше того, что может считаться процедурой. Это, конечно, неприменимо к серьезным нарушениям права: обычно Суд исследует их по собственной инициативе, так что будет или нет истец иметь интерес, не считается относящихся к делу.

ОШИБКА В ФАКТЕ

Решение по факту является определением, существует или нет какое-либо фактическое положение вещей. Оно отличается от решения о принятии мер, хотя эти два типа решений часто взаимосвязаны: полномочие в отношении принятия акта может зависеть от признания факта. Таким образом, принимающий акт орган должен определить вопрос факта до того, как он сможет использовать дискреционные полномочия. Если же, однако, он принимает неверное решение по факту, он может принять акт, не имея полномочий для

---

[57] Case 90/74, [1975] ECR 1123.

[58] Еще одним возможным возражением могло быть то, что упущение могло означать, что некоторые потенциальные кандидаты могли не знать о конкурсе, однако это не затрагивало истца: она о конкурсе *знала*.

его принятия: такой акт будет недействительным и будет отменен Судом ЕС в случае предъявления иска. Формальное основание для аннулирования в этом случае обычно — нарушение Договора или правовой нормы, связанной с его применением.

Хороший пример такой ситуации — дело Barge v. High Authority[59]. Это одно из серии дел в рамках Договора о ЕОУС, касающееся плана стабилизации ситуации с металлическим ломом. Как уже пояснялось, в соответствии с планом осуществлялось субсидирование импорта металлического лома за счет сборов, налагаемых на всех пользователей лома, как импортируемого, так и полученного внутри страны[60]. Так как величина сборов основывалась на объеме потребляемого лома, Комиссия должна была определить это количество до установления размера сборов. В случае если фирма не представляла соответствующую информацию, расчет объема использованного лома производился Комиссией. Именно это произошло в деле *Barge*, когда расчет был произведен исходя из использованного фирмой количества электроэнергии. После этого Комиссия приняла два решения: первое касалось количества использованного лома, а второе — суммы сборов. Эти решения были оспорены Barge, которой удалось доказать, что расчет использованного лома был произведен неверно. Суд, следовательно, отменил оба решения.

Если институт Сообщества допускает ошибку, касающуюся чисто фактического вопроса такого типа, Суд всегда отменяет акт, если его действительность зависит от вопроса факта. Во многих случаях, однако, вопросом, подлежащим решению, является не вопрос "чистого" факта, а скорее основанные на фактах оценка или судебное решение. Например, существует ряд положений, предоставляющих Комиссии право принять меры, если рассматриваемая ситуация послужила причиной "экономических трудностей" в каком-либо государстве-члене или существует угроза "серьезных диспропорций на рынке" какого-либо продукта. Несомненно, определение Комиссии, касающееся наличия экономических трудностей или угрозы серьезных диспропорций, является решением, несколько отличающимся по сути от определения в отношении того, что какая-либо фирма использовала X тонн металлического лома.

Решение такого рода — это сложное определение, включающее, первое, ряд чисто фактических решений — например в отношении уровня импорта, экспорта, цен, прибылей и т.д. — и, второе, оценку выявленной ситуации, в которой он принимает решение, что эти "исходные" факты в зависимости от ситуации устанавливают, либо нет наличие экономических трудностей или угрозу серьезных диспропорций. Таким образом, будучи фактической по смыслу, эта оценка зависит от решения Комиссии, вынесенного на основе ее опыта. Хотя, строго говоря, не предполагается использование дискреционных

---

[59] Case 18/62, [1963] ECR 259. См. также *Milac*, Case 131/77, [1978] ECR 1041 (где вопрос факта, от которого зависела действительность меры, состоял в том, зависела ли цена одного продукта от цены другого) и *per* Advocate General Mayras по делу *Westzucker*, Case 57/72, [1973] ECR 321, at 351.

[60] См. стр. 128—130.

полномочий[61], при оценке присутствует субъективный элемент. Так как Суд не обладает теми специальными экономическими и политическими знаниями, которыми обладают Комиссия и Совет, неправильно, если он всегда готов ее пересмотреть.

Договор о ЕОУС

В свете этих соображений неудивительно обнаружить, что Договор о ЕОУС содержит положение, закрепляющее ограничения в отношении Суда ЕС. Они отражены в Ст. 33:

> Суд, однако, не может анализировать оценку ситуации, основанной на экономических фактах и обстоятельствах, с учетом которой Комиссия приняла свои решения и рекомендации, за исключением случаев, когда утверждается, что Комиссия злоупотребила своими полномочиями или оказалась явно неспособной соблюдать положения настоящего Договора или любых других законодательных норм, касающихся его применения.

По поводу этого положения можно сделать ряд комментариев. Первое, оно касается только *оценки* Комиссией ситуации, а не установления исходных фактов. Если они неправильны (например, если Комиссия использует неверные статистические данные) Суд полномочен аннулировать меру.

Второе, положение содержит ссылку только на оценку *экономических* фактов; Суд, однако, принял похожий ограничительный подход к другого рода оценкам в случаях, когда институт Сообщества в связи с наличием большого опыта или специальных знаний о ситуации находится в лучшем положении с точки зрения принятия решения. Таким образом Суд проявит сдержанность в отношении пересмотра решения института Сообщества, касающегося профессиональной компетенции должностного лица этого института[62]. Это можно продемонстрировать на примере дела *Lerory* v. *High Authority*[63], которое касалось иска, поданного временным служащим Комиссии, так как ему было отказано в приеме на работу на постоянной основе. Отказ Департамента по кадрам (Establishment board) в предоставлении истцу рекомендации был основан на отзыве начальника истца. В рамках иска истец пытался подвергнуть

---

[61] См. *per* Advocate General Gand по делу *Germany* v. *Commission*, Case 50/69R, [1969] ECR 449, at 458.

[62] См. *Kergall* v. *Common Assembly*, Case 1/55, [1955] ECR 151, at 157 (оценка профессиональной компетенции, как правило, прерогатива администрации); *Mirossevich* v. *High Authority*, Case 10/55, [1956] ECR 333, at 342 (оценка пригодности кандидатов для исполнения обязанностей находится в рамках дискреционных полномочий компетентного органа, однако Суд может рассмотреть методы, посредством которых эта оценка производится); *Bourgaux* v. *Commom Assembly*, Case 1/56, [1956] ECR 361, at 368 (вопрос в отношении того, кому из пяти сотрудников, чьи должности были упразднены, должны были быть преложены три новых должности, находится в рамках дискреционных полномочий Ассамблеи, однако иск может быть подан со ссылкой на злоупотребления полномочиями).

[63] Cases 35/62, 16/63, [1963] ECR 197/

сомнению оценку его профессиональной компетентности, отраженную в этом отзыве. В связи с этим Суд постановил следующее[64]:

> Необходимо подчеркнуть, что критика истца не направлена ни против материальной достоверности установления факта, которая может быть предметом объективной проверки, ни против оценок, которые могут быть объективно пересмотрены, а против сложных оценочных решений, обстоятельства которых по сути и предмету не могут быть пересмотрены Судом. В связи с этим жалоба должна быть отклонена без изучения достоверности содержащейся в ней критики.

Необходимо отметить, что Ст. 33 не устанавливает прямого запрета пересмотра Судом определений; она только дает Комиссии определенный запас для ошибки: явная ошибка по-прежнему может быть причиной аннулирования. Так, если Комиссия выносит свое определение исходя из неверных целей или принимает во внимание не относящиеся к делу соображения или не принимает во внимание относящиеся к делу соображения, она виновна в злоупотреблении полномочиями. Суд может рассмотреть определение Комиссии на предмет наличия такого злоупотребления. Точно так же, если определение явно необоснованно с использованием исходных фактов, оно аннулируется потому, что Комиссия оказалась "явно неспособной соблюдать" право Сообщества.

Если Комиссия принимает решение такого рода, она обязана провести анализ исходных фактов, на которых базируется оценка. Если она этого не сделает, мера аннулируется из-за отсутствия мотивировки. Стороны всегда могут оспорить анализ исходных фактов: если будет показано, что он не верен, мера аннулируется, если не указываются какие-либо альтернативные аргументы для ее обоснования. Второе, если Комиссия неправильно истолковала соответствующую правовую концепцию — например, "экономические трудности" или "серьезные диспропорции" — мера также аннулируется (если, опять-таки ошибка не имеет материального характера). О правильности толкования этих концепций решение принимает Суд; более того он также принимает решение о пределах их правового определения. Например, Суд может указать, что значение термина "экономические трудности" — вопрос только судебного решения, или он может указать конкретные нормы для определения того, существуют или нет такие трудности. Чем более конкретно указаны такие нормы, тем меньшее поле оценки Комиссии.

Договор о ЕС

В Договоре о ЕС нет эквивалента процитированному ранее положению Ст. 33 ЕОУС, и первоначально Суд проявил готовность довольно подробно рассматривать относящуюся к делу экономическую информацию. Это имело место при рассмотрении дела *Italy* v. *Commission*[65], касающееся возрастающего

---

[64] Там же, at 207.

[65] Case 13/63, [1963] ECR 165.

числа импортируемых во Францию из Италии холодильников после 1961 г. Франция, сославшись на Ст. 226 ЕС, обратилась в Комиссию за разрешением принять защитные меры. Комиссия приняла решение, позволяющее Франции ввести отдельные пошлины на импорт из Италии. Согласно Ст. 226 Комиссия могла разрешить введение защитных мер только в случае "появления серьезных трудностей, которые могут носить затяжной характер в одном из секторов экономики". Правительство Италии подало иск об аннулировании решения Комиссии, и в ходе рассмотрения иска оспорило установление Комиссией факта, что это требование выполнено. Рассматривая этот вопрос, Суд дал весьма детальный анализ имеющих отношение к делу экономических факторов; однако он сделал это только с целью установить, верно ли Комиссия толковала концепцию серьезных трудностей.

Как представляется, при рассмотрении дела *Toepfer* v. *Commission*[66] Суд пошел дальше. Факты этого дела уже рассмотрены[67], и здесь достаточно напомнить, что Комиссия проявила медлительность в увеличении сборов с импорта в Германию кукурузы, в то время как новый французский урожай появился на рынке. Некоторые немецкие импортеры зерновых быстро воспользовались этим и подали заявления о разрешениях на импорт довольно большого объема кукурузы (всего около 125000 тонн, что составляло примерно 8 — 10% годового объема импорта). Немецкое посредническое агентство (German intervention agency) предприняло попытку блокировать заявления и обратилось к Комиссии за разрешением приостановить импорт кукурузы. Такое разрешение было предоставлено.

Toepfer, один из немецких импортеров, оспорил решение Комиссии, предоставляющее разрешение. Согласно соответствующему положению Комиссия обладала полномочиями дать такое разрешение, только если рассматриваемый импорт угрожал "созданием серьезных диспропорций" на рынке. Toepfer утверждал, что угрозы диспропорций на рынке не было и, следовательно, решение недействительно, так как оно нарушает Договор или правовую норму, связанную с его применением. При вынесении решения Суд проанализировал экономическую информацию и заключил, что количества кукурузы недостаточно, чтобы быть причиной серьезных диспропорций, даже если она продана по низким ценам. Таким образом решение было аннулировано.

Представляется, что при решении этого дела Суд вплотную приблизился к пересмотру данной Комиссией оценки ситуации, хотя можно утверждать, что по данным Комиссия неправильно оценила идею "серьезных диспропорций". Практически хотя Суд и не вынес решение, основываясь на этом, но можно утверждать, что реально имело место злоупотребление Комиссии полномочиями: реально она была обеспокоена не развалом рынка, а скорее лишением импортеров возможности использовать финансовое "убийство". Хотя, вероятно, данных для определения этого было недостаточно.

---

[66] Cases 106—167/63, [1965] ECR 405.
[67] См. стр. 390—391.

Первой прямой ссылкой в деле, касающемся Договора о ЕС, на доктрину ограничения, вероятно, стало заявление Генерального адвоката Дютейе де Ламота в связи с делом *Rewe-Zentrale*[68] в 1971 г. Это дело касалось Ст. 226 ЕС, и чтобы оценить замечания генерального адвоката, необходимо сказать об этом положении несколько больше. Ст. 226 должна была применяться только в переходный период до полного установления общего рынка и рассматривалась как мера предосторожности на случай чрезвычайных обстоятельств. Когда определялось, что такие обстоятельства имеют место, право решать, какие именно меры необходимы, принадлежало Комиссии. При решении этого вопроса Комиссия согласно Ст. 226(3) обязана предоставить приоритет "таким мерам, которые менее всего нарушают функционирование общего рынка". Генеральный адвокат начал анализ с указания, что хотя Ст. 226 не предоставляет Комиссии дискреционные полномочия, она дает ей обширные полномочия в отношении оценки, которая, однако, может быть пересмотрена Судом[69]. Далее он продолжил[70]:

> Я считаю, из этого следует, что кроме значительных нарушений процессуальных требований или злоупотребления полномочиями, решения, принятые Комиссией с целью имплементации Ст. 226, незаконны только в следующих случаях. Первый, когда оценка Комиссии основана на существенно неверных фактах. Незаконность, таким образом, установлена. Второй, когда несмотря на то, что оценка Комиссии основана на существенно правильных фактах, она все же *явно* неправильна. Третий, когда мера, в меньшей степени нарушающая нормы общего рынка, *несомненно* будет достаточной для исправления ситуации, вызвавшей применение Ст. 226.

Сам Суд при рассмотрении дела *Rewe-Zentrale* не сделал какой-либо ссылки на доктрину. Такая ссылка, однако, сделана два года спустя при рассмотрении дела *Westzucker*[71]. Дело касалось решения Комиссии о приостановке предоставления гранта. При рассмотрении вопроса о действительности этого решения Суд указал, что Комиссия обладает "существенной свободой оценки" при определении размера гранта. Суд далее продолжил[72]: "При рассмотрении правомерности использования этой свободы суды не могут заменить собственной оценкой вопроса оценку компетентного органа, однако должны основное внимание уделить тому, содержит оценка компетентного органа очевидную ошибку или представляет собой злоупотребление полномочиями". Эта формула повторена при рассмотрении и более поздних дел[73]. При рассмотрении дела *Racke*[74] Суд, однако, расширил эту формулу, добавив к двум уже определенным основаниям пересмотра — явная ошибка или зло-

---

[68] Case 37/70, [1971] ECR 23.

[69] См. также per Advocate General Gand по делу *Germany v. Commission*, Case 50/69R, [1969] ECR 449, at 458.

[70] [1971] ECR at 42.

[71] Case 57/72, [1973] ECR 321.

[72] Para. 14 of the judgement.

[73] См. *Deuka*, Case 78/74, [1975] ECR 421 at para. 9 of the judgement.

[74] Case 136/77, [1978] ECR 1245 at para. 4 of the judgement.

употребление полномочиями — третье: выход компетентного органа за границы полномочий при оценке[75]. Из этого можно сделать вывод, что в рассматриваемом аспекте ситуация в рамках Договора о ЕС в настоящий момент такая же, как и согласно Договору о ЕОУС: отсутствие прямого положения в Ст. 173 не имеет значения.

БЕЗДЕЙСТВИЕ

В случае иска о бездействии требуются особые аргументы. Первое, необходимо провести различие между негативным решением (решением, предусматривающим отказ предпринять действия) и отсутствием ответа на просьбу предпринять действия. Так как негативное решение технически — это акт и иск будет иском об аннулировании, теоретически основаниями для пересмотра будут указанные в Ст. 173 ЕС, 33 ЕОУС и 146 Евратома. Однако, так как иск фактически имеет целью принудить ответчика предпринять действия, некоторые из оснований неприменимы. Например, истец едва ли сможет сослаться на отсутствие компетенции: если ответчик не обладает компетенцией, он будет не в состоянии принять требуемый акт, даже если захочет это сделать; таким образом, любой иск будет тщетным. Негативное решение, с другой стороны, может быть оспорено по процессуальным основаниям (в том числе со ссылкой на естественное право) или в связи с дефектами формы (включая отсутствие мотивировки); однако, если оно аннулируется по одному из этих оснований, истец может обнаружить, что его победа ничего не дает: ответчик после выполнения соответствующих требований может опять принять то же решение.

Если ответчик даже не отвечает на просьбу предпринять действия, ссылка на несоответствие формы или невыполнение соответствующих процессуальных требований, конечно невозможна: по существу не было каких-либо действий, формы или процедуры. Как и в случае негативного акта, отсутствие компетенции также является неподходящим основанием. Остается только два возможных основания: нарушение Договора или правовой нормы, связанной с его применением и злоупотребление полномочиями.

Когда применимы эти основания? Ст. 175 ЕС предусматривает[76]:

> Если бездействие Европейского парламента, Совета или Комиссии влечет за собой нарушение настоящего Договора, государства-члены и другие органы Сообщества могут обратиться с иском в Суд, чтобы засвидетельствовать факт этого нарушения.

---

[75] В версии судебного решения на английском языке дается неправильный перевод французского слова appréciation как "дискреционные права"; конечно же, это должно быть слово "оценка": сравните французскую и английскую версии Ст. 33 ЕОУС.

[76] Ст. 148 Евратома аналогична, за исключением того, что в ней отсутствует ссылка на Европейский парламент.

Подразумевается, что нарушение Договора — единственное основание, которое может быть использовано.

В то же время, как представляется, границы Ст. 35 ЕОУС более широкие. Она предусматривает следующее:

> В случаях, когда в силу настоящего Договора или норм, предусмотренных для его выполнения, Комиссия обязана принять решение или дать рекомендацию, но не выполняет данной обязанности, государства, Совет, предприятия или ассоциации в зависимости от обстоятельств ставят вопрос об этом перед Комиссией.
>
> Это же правило применимо, если Комиссия наделена настоящим Договором или нормами, предусмотренными для его выполнения, компетенцией, принять решение или дать рекомендацию, но воздерживается от этого и такое воздержание представляет собой злоупотребление полномочиями.

Это положение закрепляет четкое разграничение между двумя случаями: требованием предпринять действия и полномочием предпринять действия. Так как это различие носит основополагающий характер в отношении всего вопроса неправомерного бездействия, эти два случая рассматриваются отдельно.

Требование предпринять действия

В этом случае ответчик должен быть связан обязательством принять юридический акт. Основная проблема касается источника этого обязательства. Несомненно, наличия обязательства в одном из учредительных Договоров достаточно: фраза "настоящий Договор" в Ст. 175 ЕС. 35 ЕОУС и 148 Евратома охватывает все эти Договоры, а также Договоры, которые их изменяют или дополняют. Обязательства, отраженные во вторичных нормативных актах, прямо подпадают под Договор о ЕОУС; однако существует доля сомнения, охватываются ли они фразой "в нарушение настоящего Договора", использованной в других Договорах, так как нарушение меры, принятой в соответствии с Договором, также считается нарушением самого Договора: если Договор наделяет институт Сообщества полномочиями принимать нормативные акты, подразумевается, что они должны соблюдаться институтами — в конце концов суть нормативных актов в том, что они юридически обязательны. Следовательно, отсутствие в Договорах о ЕС и Евратоме указания на вторичное нормотворчество не имеет значения. По-видимому, то же относится и к международному Договору, которым связано Сообщество.

Достаточно ли обязательства, вытекающего из общего принципа права? Что касается Договора о ЕОУС, можно утверждать, что общие принципы права охватываются концепцией норм, предназначенных для применения Договора: несомненно, они охватываются эквивалентной фразой в Ст. 33 ЕОУС. В отношении других Договоров ситуация представляется более спорной; однако, возможно, Суд ЕС примет решение, что обязательство соблюдать общие принципы права присуще всем трем Договорам. Вероятно, с этой целью могут быть использованы Ст. 164 ЕС и 136 Евратома.

Полномочие предпринять действия

Можно предположить, что средства правовой защиты недоступны, если речь идет о дискреционных полномочиях предпринять действия. Однако по разным причинам это не так. Прежде всего полномочие почти всегда сочетается с обязанностью, даже если эта обязанность заключается в том, чтобы объективно рассмотреть, должно ли быть использовано полномочие. Полномочия не предоставляются органам власти для того, чтобы они использовались в целях этих органов: властные органы должны использовать полномочия в публичных интересах, при этом эти интересы должны подтверждаться согласно предусмотренным правом критериям. Соответственно всякий раз, когда предоставляются полномочия, властные органы должны рассмотреть — в соответствующих случаях — должны эти полномочия быть использованы или нет. Это обязательство касается как институтов Сообщества, так и любых других органов власти. Следовательно, если полномочия предоставлены согласно Договору или положению нормативного акта Сообщества, институт ответственен за нарушение Договора, если не рассматривает вопрос надлежащим образом.

Второе, если властным органом рассматривается вопрос и принимается решение не предпринимать действий, возникает нарушение права, если решение принято недолжным образом. Если орган действует на основании неправильных мотивов, или принимает во внимание не соответствующие доводы, или не принимает во внимание соответствующие доводы, он ответственен за злоупотребление полномочиями. Такое злоупотребление, как правило, — следствие ошибки в праве или факте.

Эта ситуация явно подпадает под действие второго параграфа Ст. 35 ЕОУС (процитирован выше). В других Договорах эквивалентного положения нет, однако здесь также правомерно полагать, что вопрос косвенно подпадает под действие фразы "нарушение настоящего Договора". Если Договор (или нормативные акты Сообщества, принятые на его основе) предоставляет дискреционные полномочия, это означает наличие подразумеваемой обязанности использовать это полномочие согласно надлежащим критериям. Злоупотребление этим полномочием является, следовательно, нарушением уполномочивающего положения точно так же, как и бездействие в отношении рассмотрения целесообразности его применения[77].

ВЫВОДЫ

Из сказанного видно, что основания для пересмотра в праве Сообщества в достаточной степени гибки, чтобы обеспечить Суду ЕС широкий спектр дискреционных полномочий. То, как Суд использует эти полномочия, в значи-

[77] См. Vandersanden and Barav, 242—243.

тельной степени зависит от политики суда. Поэтому, проводя чисто юридический анализ дела, не всегда можно предсказать его результат.

Литература для дополнительной информации

Auby, "The Abuse of Power in French Administrative Law" (1970) 18 Am. Jo. Comp. L. 549.

Waelbroeck, "Examen de Jurisprudence 1955 à 1971" [1971] *Revue Critique de Jurisprudence Belge* 513, at 540—546.

Rigaux, "Pouvoir d"appréciation de la Cour de Justice des Communautes Europeennes a l"egard des faits", in *Miscellanea Ganshof van der Meersch* (1972), Vol. II, 365.

Lasok, K. P. E., "Judicial Review of Issues of Fact in Competition Cases" [1983] *European Competition Law Review* 85.

16

АННУЛИРОВАНИЕ И ОТМЕНА

АННУЛИРОВАНИЕ

Обратная сила

Основной принцип права Сообщества — оспоримость недействительных актов и то, что аннулирование имеет обратную силу. Это означает, что, первое, недействительные акты, которые не аннулированы, имеют силу в той степени, в какой они не могут быть косвенно оспорены; и второе, если они аннулированы, считается, что они никогда не существовали. Более того, так как аннулирование осуществляется *ergo omnes*, его действие в равной степени касается лиц, которые не выступали сторонами при процедуре аннулирования[1]. Однако существуют исключения из этих принципов. Во-первых, в некоторых редких случаях акт может быть абсолютно недействительным — в терминологии Сообщества "не существующим" — в этом случае аннулирование и не нужно и невозможно, так как акт во всех отношениях считается никогда не существовавшим[2]. Во-вторых, принцип, что аннулирование имеет обратную силу, в некоторых случаях не применяется. Это связано с тем, что такое аннулирование может иметь негативные последствия, особенно при нормативной мере (регламенте), так как лица в своих действиях могли на него добросовестно полагаться; более того на основе этой меры могли быть приняты другие меры, и если их действительность зависит от этой первой меры, они так же будут недействительными.

---

[1] Из этих принципов логически следует, что если акт аннулирован, любой последующий иск об его аннулировании, даже поданный другой стороной, должен быть признан не подлежащим рассмотрению в связи с отсутствием юрисдикции *ratione materiae*: для аннулирования ничего больше не осталось. Суд, однако, в этом отношении не был последователен: сравните *Italy* v. *High Authority*, Case 2/54, [1954] ECR 37; *Assider* v. *High Authority*, Case 3/54, [1955] ECR 63; *ISA* v. *High Authority*, Case 4/54, [1955] ECR 91; *Italy* v. *High Authority*, Case 20/59, [1960] ECR 325; *Netherlands* v. *High Authority*, Case 25/59, [1960] ECR 355. См., далее, Liliane Plouvier, *Les decisions de la Cour de Justice des Communautés Européennes et leurs Effets Juridiques* (1975), 96-100.

[2] См. стр. 367—371.

Так как это может противоречить принципу правовой определенности, один из аспектов которого — отсутствие обратной силы, в Договоре о ЕС закреплено положение[3], позволяющее Суду не допустить таких последствий в отношении регламента. Этим второй параграф Ст. 174 ЕС, который после указания, что при признании иска Суд объявляет акт ничтожным, предусматривает следующее:

> Однако в отношении регламентов Суд указывает, если сочтет необходимым, какие юридические последствия регламента, объявленного ничтожным, следует считать окончательно утратившими свою силу

Это положение позволяет Суду в необходимых случаях ограничить обратную силу при аннулировании[4]. Оно применимо, если Комиссия действует в рамках регламента, например, оказывая помощь конкретным частным лицам: Суд может вынести решение, что аннулирование регламента не затрагивает уже оказанную помощь.

При рассмотрении дела *Staff Salaries*[5] Суд использовал Ст. 174 весьма неожиданным образом. Дело касалось иска Комиссии против Совета с целью установить, достаточно ли увеличение годового жалования служащим Сообщества. Детали этого дела рассмотрены ранее[6], и как из них следует, Совет, после переговоров с Комиссией и ассоциациями служащих принял решение, что в будущем повышение жалования будет производиться в соответствии с согласованной формулой. Однако, когда произошло следующее повышение, оно, по мнению Комиссии, оказалось, меньшим, чем предусмотренные формулой. Единственный путь для Комиссии передать вопрос на рассмотрение Суда — подать иск об аннулировании регламента Совета, предусматривающего новые ставки жалования. Иск достиг успеха: Суд постановил, что формула для Совета обязательна и новые ставки заработной платы практически очень низки. Суд, однако, столкнулся с проблемой: если он аннулирует регламент, служащие до момента принятия нового регламента вообще не получат какого-либо повышения. Чтобы этого избежать, Суд использовал Ст. 174 и постановил, что аннулирование относится к будущему, и регламент действует до момента принятия новой меры, после чего аннулирование вступит в силу.

По условиям Ст. 174 под ее действие подпадают только регламенты. Несмотря на это, Суд также применил ее к директивам. Это имело место при рассмотрении дела *Student Right of Residence*[7], в рамках которого Европейский парламент подал иск об аннулировании директивы, так как она была принята

---

[3] Идентичное положение закреплено и в Договоре о Евратоме (Ст. 147 (2)), однако какой-либо эквивалент в Договоре о ЕОУС отсутствует. Однако вполне возможно, что Суд сочтет, что он в силу общих принципов права обладает теми же полномочиями.

[4] См. *per* Advocate General Dutheillet de Lamothe по делу *Compagnie d'Approvisionnement* v. *Commission*, Cases 9, 11/71, [1972] ECR 391, at 411.

[5] *Commission* v. *Council*, Case 81/72, [1973] ECR 575.

[6] Стр. 160—161.

[7] *European Parliament* v. *Council*, Case C-295/90, 7 July 1992.

по неверным правовым основаниям[8]. Суд аннулировал директиву, однако так как она уже выполнялась государствами-членами, он постановил, что аннулирование вступит в силу только после принятия по надлежащим правовым основаниям новой директивы.

Выполнение судебного решения

Еще одно важное положение — Ст. 176 ЕС. Она предусматривает следующее[9]:

> Институт или институты, чье действие было объявлено противоречащим настоящему Договору, должны принять необходимые меры для выполнения решения Суда[10].

Похожее положение содержится в Ст. 34 ЕОУС:

> Если Суд объявит решение или рекомендацию не имеющими силы, дело вновь направляется в Комиссию. Комиссия предпринимает необходимые меры во исполнение этого решения....

Какими должны быть эти меры? Кроме очевидного, что Комиссия или Совет не будут исполнять и применять аннулированный акт, возможны позитивные шаги с целью ликвидации последствий его предшествующего применения. Кроме возмещения ущерба (рассматривается ниже в гл. 17), может быть необходимым отменить или изменить другие акты, так как обоснование судебного решения в равной степени может относиться и к ним[11].

Необходимо отметить, что если акт аннулирован по исключительно формальным основаниям, например в связи с нарушением естественного права или отсутствием мотивировки, принявший его орган, как правило, может вновь его принять, использовав правильную процедуру. С учетом принципа правовой определенности он даже может иметь обратную силу[12]. Если же, с другой стороны, мера аннулирована из-за материальных дефектов, например, отсутствие компетенции, нарушение Договора, злоупотребление полномочиями, повторное ее принятие, как правило, не допускаются. Однако может возникнуть необходимость в принятии другой меры, закрепляющей иные положения.

Частичное изменение

Суд не во всех случаях обязан аннулировать меру полностью: если недействительность затрагивает только определенные положения, и эти положения независимы от остальной части документа, Суд может аннулировать только их.

---

[8] Она была принята на основании Ст. 235 ЕС; по мнению Парламента она должна быть принята на основании второго параг. Ст. 7 ЕС (после вступления в силу Маастрихтского договора это положение стало Ст. 6). Директива касалось права студентов из одного государства-члена проживать во время обучения на территории другого.

[9] Ст. 149 Евратома содержит аналогичное положение.

[10] Эта Статья также применима и к ЕЦБ.

[11] См., например, *Asteris* v. *Commission*, Cases 97, 193, 99, 251/86, [1988] ECR 2181.

[12] *Amylum* v. *Council*, Case 108/81, [1982] ECR 3107; *Roquette* v. *Council*, Case 110/81, [1982] ECR 3159; *Tunnel Refineries* v. *Council*, Case 114/81, [1982] ECR 3189.

Положение не будет независимым, если документ без этого положения теряет смысл. Оно также не будет независимым, если цель меры в случае аннулирования этого положения будет изменена в такой степени, что принявший ее институт, по всей вероятности не принял бы ее, если бы знал, что рассматриваемое положение является незаконным.

Хороший пример, какие проблемы могут возникнуть, если иск касается аннулирования только части меры, — дело *Transocean Marine Paint Association v. Commission*[13]. Истец по этому делу обратился в Комиссию за освобождением от действия в отношении него положений Ст. 85 ЕС, и получил такое освобождение при выполнении определенных условий, одним из которых было то, что Комиссия должна быть проинформирована о любых финансовых связях между членами ассоциации и другими фирмами. По мнению ассоциации это положение было неоправданным, и она подала иск об его аннулировании. Суд посчитал, что это положение должно быть аннулировано, так как Комиссия не предупредила ассоциацию заранее о его введении. Таким образом, ассоциация не могла до принятия решения высказать комиссии свои возражения в связи с этим положением. Суд постановил, что это нарушает нормы естественного права.

Трудность, с которой столкнулся Суд, состояла в том, что если он просто аннулирует положение, ассоциация, которая готова была признать, что предоставление *некоторой* информации Комиссии необходимо, окажется в слишком выгодной ситуации. Генеральный адвокат Уорнер (Warner) предложил толковать Ст. 176 ЕС в том же аспекте, что и Ст. 34 ЕОУС. Как показано, последнее положение прямо предполагает возможность вновь направить дело в орган, принявший меру. Таким образом предложение Генерального адвоката сводилось к тому, чтобы условие было аннулировано и дело передано в Комиссию, которая могла бы пересмотреть вопрос и, возможно, заменить условие менее жестким. Суд прислушался к мнению Генерального адвоката.

Отклонение иска

В заключение необходимо упомянуть, что *отклонение* иска об аннулировании не устанавливает однозначно действительность меры; в частности, это не блокирует возможности другой стороны оспорить меру со ссылкой на другие основания недействительности[14].

---

[13] Case 17/74, [1974] ECR 1063; рассматривается на стр. 165—166.

[14] Иск по делу *Assider* v. *High Authority*, Case 3/54, [1955] ECR 63, касался нескольких мер, которые были предметом предыдущего иска, в результате рассмотрения которого некоторые из них аннулированы, а некоторые нет. Подход в отношении уже аннулированных мер рассмотрен ранее. Что касается других, Суд просто сослался на свое предшествующее решение и констатировал, что так как отсутствуют какие-либо новые основания для недействительности, иск отклоняется. Не совсем понятно, рассматривается ли предшествующее решение как *res judicata*, в том смысле, что блокирует возможность пересмотра ранее выдвинутых аргументов, или новый истец может предпринять попытку заставить Суд изменить свое мнение, возможно, на основе новых доказательств. То, что иск был признан *допустимым*, предполагает, что последнее может быть правильным. Однако, несомненно, сохраняется возможность предъявления нового иска по *другим* основаниям.

КОСВЕННОЕ ОСПАРИВАНИЕ

Теоретически признание акта недействительным, если это следствие косвенного оспаривания, касается только рассмотренного дела; однако на практике последствия такого признания намного шире[15]. В этом отношении оно уподоблено аннулированию. Кроме того, Суд применил Ст. 174 и 176 по аналогии с признанием недействительности согласно Ст. 177, еще больше сократив различие между двумя средствами правовой защиты.

Дела *Quellmehl u Gritz*[16] возникли в связи с тем, что Совет предоставил субсидии производителям крахмала и производителям двух конкурирующих видов муки. Впоследствии он принял регламент, предусматривающий отмену субсидий для производителей муки, при этом субсидии для производителей крахмала отменены не были. Производители муки подали в национальных судах иск, в связи с которым было сделано обращение в преюдициальном порядке в Суд ЕС, который постановил, что субсидирование одних производителей и отсутствие субсидирования других создает нарушение принципа равенства. Суд, однако, не объявил регламент недействительным (что позволило бы удовлетворить притязание производителей муки). Вместо этого Суд постановил, что Совет должен принять регламент, предусматривающий либо восстановление субсидий производителям муки, либо отмену субсидий производителям крахмала. Суд обосновал свое решение Ст. 176[17].

Дело *Maize*[18] связано с регламентом Комиссии, предусматривающим введение системы расчета сумм денежных компенсаций (monetary compensatory amounts) производителям кукурузы. При преюдициальной процедуре согласно Ст. 177 ЕС Суд признал регламент недействительным. Однако, чтобы указать, что его решение неприменимо к суммам компенсаций по сделкам, заключенным до его принятия, Суд по аналогии применил второй параграф Ст. 174. Реально это означало, что регламент аннулирован без придания аннулированию обратной силы[19].

ОТМЕНА

Полномочия Сообщества в отношении отмены или прекращения действия акта — предмет ограничений, основанных на принципе правовой определенности[20]. Как представляется, действие этого принципа зависит от того, явля-

---

[15] См. стр. 440.

[16] *Ruckdeschel*, Cases 117/76, 16/77, [1977] ECR 1753; *Moulins de Pont-à-Mousson*, Cases 124/76, 20/77, [1977] ECR 1795.

[17] См. дело *Maize* (ниже).

[18] *Providence Agricole* v. *ONIC*, Case 4/79, [1980] ECR 2823 (paras. 42—46 of the judgement); *Maiseries de Beauce* v. *ONIC*, Case 109/79, [1980] ECR 2883 (paras. 42—46 of the judgement); *Roquette* v. *French Customs*, Case 145/79, [1980] ECR 2917 (paras. 50—55 of the judgement).

[19] Реакцию на это французских судов см. на стр. 263—265.

[20] См. стр. 155—161.

ется акт индивидуальным (решение) или общим (регламент). В связи с тем, что все решения Суда до настоящего момента касались индивидуальных актов, последующее рассмотрение относится именно к этому виду актов.

Акты, имеющие правовые основания

При рассмотрении ограничений, обусловленных принципом правовой определенности, необходимо провести различие между законными (действительными) актами и незаконными. Правомерный индивидуальный акт, предоставляющий права частным лицам, не может быть отменен с приданием обратной силы. Может ли он быть отменен на будущее, зависит от закрепленных в нем условий: если его цель предоставить права на определенный период— например, назначение на пост до выхода на пенсию, или предоставление на определенный период лицензии, —такой акт, будучи действительным, вообще не может быть отменен[21]. Если же, с другой стороны, он не мыслился как неотменяемый — например, временное назначение, — он может быть отменен согласно содержащимся в нем условиям (в соответствии с предусмотренным периодом для уведомления).

Пример этого принципа дает дело *Algera* v. *Common Assembly*[22]. Госпожа Алджера (Algera) была временным должностным лицом Общей ассамблеи (Европейского парламента). Ассамблея приняла в ее отношении решение, предусматривающее для нее статус постоянного сотрудника. Позднее Ассамблея попыталась отменить это решение, однако Суд постановил, что она не имеет права этого сделать: решение было индивидуальным и предоставляло права; будучи законным, оно не может быть отменено без согласия бенефициария.

Акты, не имеющие правовых оснований

Вопрос об отмене не возникает, если акт уже аннулирован или относится к редкой категории несуществующих (абсолютно недействительных) актов[23]. Если акт не относится ни к одной из этих категорий, и истек исковый срок для иска об аннулировании, действие акта эквивалентно действию действительного акта (за исключением того, что он может быть оспорен косвенно). В этом аспекте становится важным, может ли акт быть отменен.

Неправомерный индивидуальный акт всегда может быть отменен на будущее, даже если он принимался как не подлежащий отмене в течение определенного срока. В деле *Algera*, например, решение Ассамблеи предоставляло истцу определенный ранг. Эта часть решения, однако, была неправомерной, и Суд постановил, что она может быть отменена[24].

---

[21] См. *per* Advocate General Lagrange по делу Hoogovens case (далее) [1962] ECR at 282.
[22] Cases 7/56, 3-7/57, [1957] ECR 39.
[23] См. стр. 366—371.
[24] См. также *Simon* v. *Court of Justice*, Case 15/60, [1961] ECR 115; *Elz* v. *Commission*, Case 56/75, [1976] ECR 1097 и *Herpels* v. *Commission*, Case 54/77, [1978] ECR 585 (at para. 38 of the judgement).

Обстоятельства, при которых неправомерный индивидуальный акт может быть отменен с приданием отмене обратной силы, сложны. Руководящие дела — *SNUPAT* v. *High Authority*[25] и *Hoogovens* v. *High Authority*[26]. Оба эти дела касаются плана по металлическому лому (scrap iron equalization scheme) в рамках Договора о ЕОУС, предмет нескольких судебных дел, рассмотренных ранее[27]. Идея плана состояла в том, чтобы удерживать низкую цену на металлический лом за счет субсидий на импортируемый лом, которые выплачивались за счет сборов, налагаемых на всех потребителей металлического лома, как импортируемого, так и не импортируемого. Сборы, однако, налагались только на лом, который приобретался фирмой, и не взимались с лома, поступавшего из ее внутренних ресурсов. Это различие было предметом многих споров, особенно в ситуации, когда использовался лом другой фирмы, тесно связанной с производителем.

SNUPAT был производителем стали, имеющим тесные связи с фирмой Renault, производящей автомобили, и использовал в больших объемах поставляемый последней лом. SNUPAT утверждал, что должен быть освобожден от сборов на этот лом, однако Комиссия постановила, что рассматриваемый лом не может считаться поступающим из собственных ресурсов SNUPAT. Суд подтвердил решение Комиссии[28]. Потерпев неудачу на этом направлении, SNUPAT заявил возражения в связи с предоставлением освобождения от сборов двум другим производителям стали — голландской фирме Hoogovens и итальянской фирме Breda Siderurgica: он утверждал, что по причинам предоставления этим фирмам изъятия у него гораздо больше оснований для получения такового.

Освобождение этим двум фирмам было предоставлено на основании индивидуальных решений Комиссии. Решения были адресованы этим фирмам. SNUPAT обратился в Комиссию с просьбой аннулировать эти решения с приданием отмене обратной силы. Комиссия не отреагировала на эту просьбу, после чего SNUPAT подал иск на основании Ст. 35 ЕОУС об аннулировании подразумеваемого решения Комиссии об отклонении просьбы.

Суд постановил, что практически освобождения были неправомерными. Следующий вопрос — могут ли они быть отменены с приданием отмене обратной силы: представляется, что их отмена только в отношении будущего, может вызвать широкий негативный резонанс. Две фирмы утверждали, что отмена с приданием отмене обратной силы противоречит принципу правовой определенности. Суд, однако, постановил, что этот принцип не имеет абсолютной силы, когда сама рассматриваемая мера недействительна: он должен быть соотнесен с принципом законности.

Суд указал, что отмена с приданием отмене обратной силы правильна, если первоначальное решение принято на основании неверной или неполной

---

[25] Cases 42, 49/59, [1961] ECR 53.
[26] Case 14/61, [1962] ECR 253.
[27] См. выше стр. 128—130.
[28] *SNUPAT* v. *High Authority*, Cases 32—33/58, [1959] ECR 127.

информации, предоставленной заинтересованным лицом, или когда публичный интерес в обеспечении законности перевешивает частный интерес в правовой определенности. Применительно к фактам дела последний критерий предполагал соотношение интересов двух фирм, которые при осуществлении деятельности добросовестно полагались на действительность освобождений, и интереса Сообщества в правильном функционировании плана, которое нарушается, если некоторые потребители лома могут не выплачивать сборы. Суд постановил, что решение об определении результата учета этих интересов, как и определение соответствующих вопросов факта, в первой инстанции относится к компетенции Комиссии. Суд, следовательно, аннулировал подразумеваемое решение об отказе в отмене решений и вопрос относительно того, должна ли быть произведена отмена с приданием отмене обратной силы, передал для решения в Комиссию.

После исследования фактов и внимательного рассмотрения противоречивых политических вопросов Комиссия пришла к выводу, что решения должны быть отменены с приданием отмене обратной силы[29]. Это было сделано путем принятия Комиссией решений, адресованных заинтересованным фирмам. Hoogovens опротестовала принятое в ее отношении решение.

Первым использованным фирмой основанием для протеста было то, что Комиссия не обнаружила какого-либо факта предоставления Hoogovens неверной или неполной информации и, следовательно, фирма не должна нести ответственность за создавшуюся ситуацию. Этот аргумент, однако, отвел только одну возможную причину, по которой может быть принято решение об отмене с приданием отмене обратной силы.

Второе более существенное основание касалось фактора времени. Решение о предоставлении освобождения было принято 18 декабря 1957 г., а решение о его отмене 14 июня 1961 г. По мнению Hoogovens этот промежуток времени в три с половиной года был слишком длительным. В своем заключении Генеральный адвокат Лагранж (Lagrange) рассмотрел значение фактора времени в национальном праве. Он подчеркнул, что французское право проводит различие между решениями, которые создают права, например, назначение на должность в рамках государственной службы, и решениями, которые только *декларируют* права, которые какое-либо лицо уже имеет. Учредительные решения, даже если они незаконны, могут быть аннулированы только в период, в течение которого может быть подан иск об аннулировании; единственное исключение — ситуация, когда решение было результатом обмана со стороны того, кому оно адресовано. С другой стороны, недействительные декларативные решения могут быть отменены в любое время, хотя в некоторых случаях заинтересованное лицо может подать иск против администрации о возмещении ущерба, если администрация виновна в плохом управлении. По мнению Генерального адвоката французская норма должна быть

---

[29] Заинтересованным фирмам была предоставлена возможность изложить свою точку зрения Комиссии перед тем, как она приняла решение.

принята в отношении учредительных решений, а в случае декларативных решений Суд должен применять принцип баланса конфликтующих интересов.

Суд воспринял эту точку зрения только частично. Он указал, что задержка никогда не представляет собой абсолютного запрета для придания обратной силы, а только один из факторов, который должен быть принят во внимание. При учредительном решении этому фактору должно быть уделено существенное внимание, когда же решение только декларативное, его значение меньшее. В отношении находящегося на рассмотрении решения Суд признал, что оно носит только декларативный характер: Комиссия не имела права предоставлять каким-либо фирмам отдельные привилегии, а должна была применять право таким, как оно есть[30]. Следовательно, задержка не может блокировать отмену с приданием отмене обратной силы, особенно в ситуации, когда Hoogovens должен был знать, что исключения оспариваются. Более того, так как правильное толкование соответствующего положения "оказалось очень спорным", Комиссию нельзя обвинить в том, что она первоначально предоставила Hoogovens исключение. Таким образом Суд одобрил решение Комиссии об отмене с приданием отмене обратной силы.

Эти принципы получили дальнейшее развитие при рассмотрении дела *Lemmerz-Werke* v. *High Authority*[31]. В решении по этому делу Суд указал, что при рассмотрении баланса конфликтующих интересов важен вопрос, оправданно ли заинтересованное лицо предполагало, что решение было определенным и окончательным. При ответе на этот вопрос во внимание должны приниматься два фактора: были ли у заинтересованного лица основания подозревать, что решение может быть недействительным и прошло ли слишком много времени между первоначальным решением и его отменой. Суд также указал, что даже если у заинтересованного лица не было достаточных оснований полагать, что решение является определенным и окончательным, право принявшего меру органа на ее отмену с приданием отмене обратной силы все равно может быть блокировано, если этот орган виновен в "нарушении своих обязанностей действовать с надлежащим вниманием и правильно" — другими словами, виновен в плохом управлении[32].

---

[30] Хотя его цель — определить существующую ситуацию, нельзя исходить из предположения, что декларативное решение не затрагивает правовое положение заинтересованных лиц: если оно неверно, оно (непреднамеренно) предоставляет права заинтересованным лицам; если это не так, то отсутствует необходимость в его отмене. Это так потому, что недействительный акт, если он не считается несуществующим, имеет силу до того, как он будет аннулирован или отменен (он также может быть оспорен косвенно). Эта точка зрения далее иллюстрируется фактом, что в более раннем деле *SNUPAT* v. *High Authority*, Cases 32—33/58: когда Суд отклонил притязание SNUPAT на изъятие, он констатировал, что решение, касающееся сборов, является актом, подлежащим пересмотру. Как было показано в гл. 11, мера не может представлять собой акт, могущий быть пересмотренным, если она не затрагивает правовое положение заинтересованных лиц.

[31] Case 111/63, [1965] ECR 677.

[32] At p. 692.

В деле *Consorzio Cooperative d'Abruzzo* v. *Commission*[33], Суд посчитал, что чрезмерная задержка должна блокировать возможность отмены с приданием отмене обратной силы. Дело касалось решения Комиссии о предоставлении гранта итальянской организации. В первоначальном проекте решения сумма гранта составляла примерно четыре миллиона лир. Впоследствии Комиссия приняла решение о его сокращении примерно до трех миллионов и проинформировала об этом получателя. Однако по необъяснимым причинам по ошибке был принят первый проект. Приблизительно через два с половиной года Комиссия отменила решение и заменила его другим, отражающим меньшую сумму. Получатель гранта подал иск об аннулировании этого последнего решения. Суд постановил, что неправомерное решение может быть аннулировано только в разумный промежуток времени и его автор уделил достаточное внимание тому, как далеко мог зайти адресат, со ссылкой на действительность меры[34]. По фактам дела получатель гранта мог разумно исходить из того, что решение действительно, так как он не мог знать, что в действительности произошло: он вероятно полагал, что Комиссия приняла решение предоставить бóльшую сумму. Более того задержка в отмене решения была чрезмерной, так как Комиссия могла обнаружить свою ошибку в течение нескольких дней. Таким образом, второе решение было аннулировано.

---

[33] Case 15/85, [1987] ECR 1005.

[34] Впервые такое заявление было сделано в решении по делу *Alpha Steel* v. *Commission*, Case 14/81, [1982] ECR 749 (para. 10 of the judgement). Дело возникло в связи с тем, что Комиссия приняла в отношении истца решение, налагающее на него определенные ограничения. Истец предъявил иск об аннулировании решения. В то время как вопрос находился на рассмотрении, Комиссия отменила решение и заменила его решением, предусматривающим еще большие ограничения. Суд постановил, что первое решение может быть отменено: так как истец его оспорил, он не мог утверждать, что в своей деятельности он исходил из законности решения.

Литература для дополнительной информации

Bebr, "Preliminary Rulings of the Court of Justice: Their Authority and Temporal Effect" (1981) 18 CMLRev. 475.

Brown, "Agrimonetary Byzantinism and Prospective Overruling" (1981) 18 CMLRev. 509.

Harding, "The Impact of Article 177 of the EEC Treaty on the Review of Community Action" (1981) 1 YEL 93.

Waelbroeck, "May the Court Limit the Retrospective Operation of its Judgements?" (1981) 1 YEL 115.

Toth, "The Authority of Judgements of the European Court of Justice: Binding Force and Legal Effects" (1984) 4 YEL 1.

17

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СООБЩЕСТВА

В этой главе рассматривается ответственность Сообщества из контракта, квазиконтракта и деликта.

КОНТРАКТ

Два основных вопроса, касающихся контрактов, стороной которых выступает Сообщество, — следующие: юрисдикция Суда ЕС и применимое право.

Юрисдикция Суда ЕС

Юрисдикция Суда ЕС в отношении контрактов Сообщества определена в Ст. 181 ЕС[1]:

> Суд компетентен принимать решения на основе арбитражной оговорки, содержащейся в публично-правовом договоре или частно-правовом контракте, которые заключаются от его имени.

Как видно, это положение использует фразу "арбитражная оговорка", предполагающую, что Суд ЕС обладает юрисдикцией только как арбитр. Значение этого в том, что во многих странах деятельность арбитров — это объект надзора со стороны суда. Не может быть и речи, чтобы то же относилось к Суду ЕС, и поэтому лучше, если бы Договор не использовал терминологию арбитража. Предпочтительнее фраза "оговорка о подсудности" ("jurisdiction clause"), которая используется в международном частном праве для описания положения контракта, указывающего на юрисдикцию судов определенной страны.

Необходимо также отметить, что это положение не требует, чтобы "арбитражная оговорка" содержала ссылку только на споры, возникающие из контракта, в котором она закреплена. Общепринятая оговорка может иметь следующую форму: все споры, возникающие из настоящего контрак-

---

[1] Ст. 153 Евратома содержит идентичное положение. Все, что в этой главе касается ЕС, также применимо и к Евратому. Ст. 42 ЕОУС почти идентична.

та, должны рассматриваться Судом ЕС. Однако стороны также могут заключить контракт, закрепляющий юрисдикцию Суда ЕС в части разрешения споров, возникающих из *другого* контракта.

Если Суд ЕС при отсутствии такой оговорки не обладает юрисдикцией, рассматривать дело полномочны национальные суды. Это следует из Ст. 183 ЕС, 155 Евратома и 40 (3) ЕОУС[2].

Суд ЕС при определении юрисдикции согласно такой оговорке применяет только право Сообщества: нормы национального права о юрисдикции во внимание приниматься не могут[3].

В Договоре нет какого-либо указания на форму оговорки, хотя условие Ст. 38(6) Правил процедуры (Rules of Procedure), предусматривающее, что одновременно с иском должна быть представлена копия оговорки, подразумевает, что она должна иметь письменную форму[4]. Суд может применить нормы, предусмотренные Ст. 17 Конвенции о юрисдикции и исполнении судебных решений по гражданским и торговым делам (Брюссельская конвенция)[5], заключенной государствами-членами на основании Статьи 220 ЕС[6]. Она предусматривает, что соглашение, отсылающее к юрисдикции судов государства-члена, должно быть "либо (a) в письменной форме или засвидетельствованным в письменной форме; или (b) в форме, соответствующей установленной сторонами практике; или (c) в международной торговле в форме, которая соответствует использованию, о котором стороны знали или должны были знать и которое в такой торговле широко известно и применимо сторонами контрактов того типа, который использован в рассматриваемом случае". Эти нормы обязательны для национальных судов, но Суд ЕС может применять их по аналогии. Это особенно верно с учетом того, что Суд ЕС обладает юрисдикцией в отношении толкования Конвенции при преюдициальной процедуре[7].

При рассмотрении дела *Commission* v. *Zoubek*[8], Суд сослался на Брюссельскую конвенцию, однако с другой целью. Дело было связано с иском, который подала Комиссия против журналиста в связи с заключенным с ним контрактом. Рассмотрение спора относилось к компетенции Суда ЕС, так как контракт содержал "арбитражную оговорку". Комиссия утверждала, что Зубек (ответчик) не выполнил вытекающие из контракта обязательства: она требовала декларации об аннулировании контракта и возврата аванса, который был выплачен ответчику. Зубек подал встречный иск; он утверждал, что

---

[2] Эти положения предусматривают, что национальные суды компетентны рассматривать иски против Сообщества, за исключением случаев, когда рассмотрение спора относится к юрисдикции Суда ЕС.

[3] *Commission* v. *Feilhauer*, Case C-209/90, 8 April 1992.

[4] Правила опубликованы в OJ 1991, L176/7.

[5] Измененный текст см. OJ 1990, C189/2.

[6] Это одна из вспомогательных конвенций: см. стр. 106—110.

[7] Согласно Люксембургскому протоколу от 1971 г. Измененный текст см. OJ 1990, C189/25.

[8] Case 426/85, [1986] ECR 4057.

согласно отдельному контракту с Комиссией он может быть освобожден от обязанности возвратить аванс при условии передачи в Комиссию некоторых публикаций.

Мог ли Суд рассматривать этот встречный иск с учетом того, что Зубек не утверждал, что отдельный контракт содержит "арбитражную оговорку", указывающую на его юрисдикцию[9]. При ответе на этот вопрос Суд сослался на Статью 6(3) Брюссельской конвенции, которая предусматривает, что национальный суд, обладающий юрисдикцией в отношении рассмотрения иска, также может рассматривать и встречный иск, возникший "из того же контракта или фактов, на которых основан первый иск". Хотя Суд и не намеревался прямо применить это положение, он пришел к тому же выводу: он постановил, что может рассмотреть встречный иск, если он "прямо связан" с содержащим "арбитражную оговорку" контрактом. Исходя из фактов дела Суд посчитал, что это требование выполнено, и таким образом он компетентен рассматривать встречный иск[10].

Выбор права

Какое право регулирует контракт Сообщества? Неудовлетворительная попытка урегулировать эту проблему предпринята в Ст. 215 ЕС и Ст. 188 Евратома. Указанные Ст. содержат следующее положение:

> Ответственность Сообщества по контрактам определяется законом, применимым к данному контракту.

Насколько это отличается от простой тавтологии, это только означает, что ответственность Сообщества определяется согласно тому же праву, что регулирует весь контракт. Конечно, как можно предположить, это в любом случае соответствует действительности. Положение, однако, имеет некоторую ценность — хотя и чисто негативного плана — оно ясно дает понять, что притязания, связанные с Сообществом, не имеют особых привилегий или иммунитетов[11]. В Договоре о ЕОУС аналогичного положения нет, однако нет оснований полагать, что ситуация может отличаться.

Вероятно, можно сделать вывод из того, о чем первый параграф Ст. 215 не говорит: он прямо не уполномочивает Суд ЕС создавать контрактное право Сообщества. Упоминание об этом важно в сочетании с вторым параграфом Ст. 215, который касается недоговорной ответственности, предусматривающей создание права Сообщества в отношении гражданских пра-

---

[9] Суд постановил, что этот вопрос должен решаться на основе права Сообщества, несмотря на то, что первоначальный контракт регулировался правом Бельгии (para. 10 of the judgement). Это несомненно верно, так как вопросы юрисдикции всегда зависят от права Сообщества.

[10] В результате он признал требования по встречному иску необоснованными. Поэтому он отклонил встречный иск и вынес решение по основному иску.

[11] См. P. J. Verdam, "De privaatrechtelijke contractuele aansprakelijkheid der EEG" в *Volkenrechtelijke opstellen aan Prof. Dr Gesina H.J. van der Molen* (International Law Essays in Honor of Gesina H.J. van der Molen), 169, at 174—175.

вонарушений. В этом параграфе предусмотрено, что недоговорная ответственность Сообщества регулируется "общими принципами, характерными для правовых систем государств-членов". Таким образом, контраст между этими двумя параграфами Ст. 215 может стать основанием предположения, что контрактная ответственность правом Сообщества не регулируется.

Если применимым правом является национальное право, выбор соответствующей системы должен определяться по нормам международного частного права. В целом в праве Сообщества правил выбора правовых норм не существует, однако еще одна вспомогательная конвенция — Конвенция о праве, применимом к контрактным обязательствам (1980) (Convention on the Law Applicable to Contractual Obligations), предусматривает унифицированные правила выбора правовых норм в отношении контрактов, дела по которым рассматриваются в национальных судах[12]. Суд ЕС может применить их по аналогии.

На практике Комиссия, как правило, настаивает на введении в контракты оговорки о выборе регулирующего их права. Действительность и действие такой оговорки до настоящего момента оспаривались только один раз на основании того, что контракт был более тесно связан с правом другой страны и содержал прямые ссылки на право этой страны. Суд, однако, отклонил эти основания, констатировав, что прямо выраженный выбор права имеет преимущественную силу над другими основаниями[13].

Если Суд ЕС применяет право государства-члена, он решает вопросы права на основании собственных знаний, заслушав аргументы, даже если в рассмотрении дела не участвует ни один судья из этой страны[14]. При решении вопроса заключения экспертов не требуются (в отличие от английского суда, когда он применяет иностранное право)[15].

В отношении трудовых контрактов служащих Сообщества применяются иные принципы[16]. В связи с двумя ранними делами Суд квалифицировал такие контракты как контракты публичного права. По первому такому делу *Kergall* v. *Common Assembly*[17] истцом выступал административный служащий высокого ранга, работающий в Общей ассамблее (Европейском парламенте). Суд посчитал, что его трудовой контракт — это контракт публичного права, так как он должен был выполнять "функции публичного права", и его контракт содержал ссылки на внутренние регламенты Общей ассамблеи. Истец

---

[12] OJ 1980, C266.

[13] *Commission* v. *CO.DE.MI*, Case 318/81, [1985] ECR 3693 (см. para. 21 of the judgement). Это в соответствии с Конвенцией о контрактных обязательствах (Contractual Obligations Convention), хотя Суд на эту Конвенцию ссылки не сделал.

[14] См., например, *Commission* v. *CO.DE.MI* (ранее) и *Pellegrini* v. *Commission*, Case 23/76, [1976] ECR 1807 (разрешено на основании Ст. 188(1) Евратома).

[15] Возможные ограничения на применение национального права см. *Commission* v. *Tordeur*, Case 232/84, [1985] ECR 3223.

[16] Такие случаи редки, так как служащие Сообщества, как правило, не занимают должности по контрактам.

[17] Case 1/55, [1955] ECR 151.

по другому делу *Von Lachmuller* v. *Commission*[18] работал в службе переводов Комиссии. После того как Суд установил, что Комиссия являлась органом публичной власти (корпорацией публичного права), он указал следующее[19]:

> Более того,эти контракты заключены с целью обеспечить нормальное функционирование Службы переводов Комиссии. Работа этой службы, которая отвечает за обеспечение, чтобы содержание актов Комиссии было идентичным на четырех официальных языках Сообщества, составляет важный элемент процедуры, имеющей целью подготовку этих актов на каждом из языков; следовательно, эта служба носит такой же публичный характер, как и сама Комиссия.

Таким образом на рассматриваемые контракты распространяется публичное право и они — объект общих норм административного права. По приведенному фрагменту понятно, что не все трудовые контракты с институтами Сообщества автоматически квалифицируются как контракты публичного права. В обоих этих решениях Суд, чтобы установить, что выполняемая истцами работа по существу является правительственной, приложил определенные усилия. Из этого возможно заключить, что если это не так, контракт будет относиться к частноправовому[20].

Следствием того, что контракты, рассматриваемые в этих делах, были охарактеризованы как публичные, было то, что применялось административное право. Отсутствовала какая-либо ссылка на то, что должно быть применено национальное административное право таким образом, можно заключить, что когда применимо публичное право, имеется в виду, что это публичное право Сообщества. Это не было прямо заявлено, однако так как Суд решил дела на основе правовых норм, которые не были определены как принадлежащие к какой-либо правовой системе, другой вывод сделать нельзя. Если это так, квалификация контракта как публичного не только затрагивает применимое право (скорее публичное, чем частное), но и правовую систему (скорее право Сообщества, чем национальное).

КВАЗИКОНТРАКТ

Большинство западных правовых систем признает форму ответственности, основанную на принципе необоснованного обогащения. Согласно этому принципу, если истец может показать, что ответчик необоснованного обогатился за его счет, ответчик обязан возместить убытки, эквивалентные сумме его обогащения. Этот принцип ответственности отличается как от договорной, так и от гражданско-правовой ответственности. Один из английских публичных органов отметил, что он основан на вымышленном обещании возместить ущерб (отсюда термин квазиконтракт); однако так как обещание

---

[18] Cases 43, 45, 48/59, [1960] ECR 463.
[19] At. p. 473.
[20] Cf. *Porta* v. *Commission*, Case 109/81, [1982] ECR 2469.

является вымышленным, оно не может рассматриваться в реальности как форма договорной ответственности. Она отлична от гражданско-правовой ответственности в двух отношениях. Первое, основой гражданского правонарушения является предположительно незаконное действие — таким образом ответственность без вины может служить своего рода исключением, — в то время как обязанность возместить ущерб не зависит от какого-либо незаконного действия. Второе, при гражданском правонарушении мера ответственности, как правило, связана со степенью понесенного истцом ущерба, в то время как при необоснованном обогащении такая мера связана с объемом обогащения ответчика.

Применима ли эта форма ответственности в Сообществе? Это конечно практический вопрос, так как наиболее распространенная ситуация, при которой может возникнуть ответственность, — когда исходя из ошибочного предположения происходит выплата. Вполне возможна ситуация, когда лицо платит определенную сумму денег институту Сообщества исходя из соображения, что он юридически обязан это сделать, однако потом выясняет, что такой обязанности не существовало. Должно ли Сообщество вернуть эту сумму?

Материальное право

В Договоре отсутствует какое-либо положение, прямо относящееся к квазиконтракту, однако так как основания ответственности в этом случае общепризнаны в праве государств-членов, разумно предположить, что они будут признаны Судом в качестве общего принципа права. Это фактически, как и ряд рассмотренных Судом дел, свидетельствует о том, что он признал эту концепцию. Большинство из этих дел связано со спорами между Сообществом и его служащими. Типичный пример такого спора — дело *Wollast* v. *EEC*[21]. которое возникло из-за незаконного увольнения с занимаемого поста служащей Сообщества. Суд аннулировал приказ об увольнении и постановил, что служащей должно быть выплачено жалование за период с момента увольнения. Однако в это время она не выполняла работу и, следовательно, не несла некоторых расходов, возникших бы в противном случае. Например, она не нуждалась в домохозяйке для присмотра за ее тремя малолетними детьми. Суд постановил, что она необоснованно обогатилась за счет Сообщества и ее жалование за рассматриваемый период должно быть сокращено на 15 %.

В Деле *Mannesmann* v. *High Authority*[22] рассматривалась ситуации другого рода. Субсидии на металлический лом были по ошибке выплачены ненад-

---

[21] Case 18/63, [1964] ECR 85. См. также *Degreef* v. *Commission*, Case 80/63, [1964] ECR 391 и *Willame* v. *Commission*, Case 110/63, [1965] ECR 649. Истец по делу *Danvin* v. *Commission*, Case 26/67, [1968] ECR 315, служащий Сообщества, утверждал, что Комиссия несправедливо обогатилась за его счет, однако не мог доказать, что понес убытки.

[22] Cases 4-13/59, [1960] ECR 113.

лежащему лицу и Комиссия попыталась их вернуть, приняв в отношении Mannesmann, потребителя лома, решения, предусматривающие их возврат. Mannesmann возбудил иск на основании Ст. 33 ЕОУС об аннулировании этого решения. Суд ЕС признал, что Комиссия имеет право требовать возврата денег на основании концепции квазиконтракта, однако он отменил решение, так как субсидии были выплачены не Mannesmann, а его поставщику.

Юрисдикция

Во всех делах, в связи с которыми до настоящего времени применялась эта концепция, Суд обладал юрисдикцией на основании, прямо не связанном с квазиконтрактом: во всех делах, связанных со спорами служащих, это была Ст. 179 ЕС, предоставляющая Суду юрисдикцию в отношении споров между Сообществом и его служащими; в отношении дела Mannesmann вопрос возник случайно в рамках иска об аннулировании. Ситуация, когда частное лицо имеет к Сообществу претензии в связи с квазиконтрактом, не подпадает ни под одно из этих положений, и возникает вопрос, существуют ли какие-либо общие основания для юрисдикции, применимые к искам против Сообщества из квазиконтрактов.

Единственная возможность в рамках Договора о ЕС — Ст. 178. Она предоставляет юрисдикцию в отношении споров, касающихся "компенсации за ущерб" согласно Ст. 215(2). Последнее положение говорит скорее о недоговорной ответственности, чем об ответственности в связи с гражданским правонарушением, и, следовательно, предположительно может охватывать как квазиконтракт, так и гражданско-правовой деликт. Однако сама Ст. 178 касается только компенсации за ущерб и Ст. 215(2) предусматривает, что Сообщество должно "возместить любой ущерб", нанесенный его институтами. Это предполагает, что ответственность, подпадающая под положения, основана на ущербе, понесенном истцом, а не на обогащении ответчика. Эквивалентное положение в Договоре о ЕОУС — Ст. 40. Она для квазиконтракта предполагает даже более узкие границы. Она не только ссылается "на денежные репарации... для возмещения убытков", причиненных Сообществом, но также ставит ответственность в зависимость от незаконного акта или бездействия.

Существует путь преодоления этих трудностей. Аргументация может выглядеть следующим образом: правда, что обязанность возместить убытки не основана на нарушении и мера ответственности — не объем убытков истца, а размеры обогащения ответчика; однако отсутствие добровольного возмещения ответчиком убытков после того, как становится ясным подлинное положение дел, может рассматриваться как нарушение и понесенные в результате истцом убытки составят сумму ущерба, которую должен оплатить ответчик, т. е. сумму, на которую он обогатился.

Необходимо признать, что этот аргумент не идеален, и представляется возможным, что авторы Договора, составляя эти положения, не имели в виду квазиконтракт[23]. Однако, возможно, Суд ЕС по политическим соображениям примет решение, что для него желательно обладать юрисдикцией в отношении рассмотрения связанных с квазиконтрактом исков против Сообщества. В этом случае Суд может прийти к выводу, что лучшим средством достижения этой цели будет широкое толкование этих положений[24].

Если окажется, что квазиконтрактные обязательства не подпадают под положения о недоговорной ответственности, можно обнаружить еще одно средство, используя которое истец сможет добиться рассмотрения своего дела Судом ЕС. Это обходной путь. Истец может обратиться к институту Сообщества с просьбой возместить ущерб, и если тот откажет, возбудить иск на основании Ст. 173 ЕС или Ст. 33 ЕОУС об аннулировании решения, отклоняющего просьбу. Основанием недействительности будет нарушение правовой нормы, связанной с применением Договора, под действие которой подпадает нарушение общих принципов права[25], включая принцип необоснованного обогащения. Если институт Сообщества просто не ответит на просьбу истца о возмещении ущерба, может быть подан иск о бездействии. Используя любой из этих путей, истец может потребовать от суда рассмотреть, является ли его притязание обоснованным[26]. Если иск будет успешным, институт-ответчик будет "должен принять необходимые меры для выполнения судебного решения"[27]. Это будет включать выплату установленной суммы.

Единственное возражение, которое может быть выдвинуто против этой процедуры, — что решение института Сообщества, предоставляющее или отказывающее в возмещении ущерба, может быть расценено как акт, не подлежащий обжалованию. Концепция акта, подлежащего пересмотру, рассмотрена выше[28], и основное ее правило — акт, не имеющий правовых последствий, считается актом, не подлежащим пересмотру. Другими словами, акт, подлежащий пересмотру, должен вызывать определенное изменение прав и обязанностей (в широком понимании этих терминов) истца. Можно утверждать, что в рассматриваемой ситуации решение Комиссии не будет

---

[23] Интересно отметить, что адвокат Комиссии в своей аргументации в отношении дела *Roquette* v. *Commission*, Case 26/74, [1976] ECR 677, at 681, указал, что квазиконтракт "не относится к иску о компенсации ущерба на основании Ст. 215 Договора о ЕЕС".

[24] Решение по делу *Kalfelis v. Schröder*, Case 189/87, [1988] ECR 5565, где Суд указал, что фраза "вопросы, связанные с гражданским правонарушением, деликтом или квазиделиктом" в Ст. 5(3) Брюссельской конвенции охватывает все другие формы ответственности, за исключением договорной (para. 2(a) of the ruling). Предположительно, это включает несправедливое обогащение.

[25] См. стр. 447—449.

[26] Эта процедура использована истцом в деле *Haegeman* v. *Commission*, Case 96/71, [1972] ECR 1005, однако иск был признан не подлежащим рассмотрению по другим основаниям. Рассмотрение дела см. на стр. 521—522.

[27] Ст. 176 ЕС; см. также Ст. 34 ЕОУС.

[28] См. гл. 11.

иметь правовых последствий, так как если притязания истца обоснованы, он так или иначе юридически уполномочен получить возмещение: негативное решение не может блокировать его право, а позитивное решение не может это право расширить.

Обоснован ли этот аргумент — сомнительно. С практической точки зрения решение в пользу истца будет иметь для него большое позитивное значение; даже с теоретической точки зрения не определено, что его правовое положение останется неизменным, так как позитивное решение может быть рассмотрено как создающее новое право, что может иметь последствия в отношении доступных ему средств правовой защиты, включая срок для предъявления иска. Более того вынесенные решения Суда показывают, что он при рассмотрении, какой акт может быть пересмотрен, склонен придавать больше значения практическим соображениям, чем теории.

В заключение необходимо отметить, что если в результате выяснится, что Суд ЕС не обладает юрисдикцией в отношении рассмотрения споров из квазиконтрактов, это откроет путь для подачи против Сообщества исков в национальных судах[29].

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ

Ответственность, вытекающая из гражданских правонарушений, закреплена в Ст. 178 ЕС, Ст. 215(2) ЕС и Ст. 40(1,2) ЕОУС[30]. Ст. 178 только указывает, что Суд ЕС компетентен рассматривать споры, касающиеся возмещения ущерба, в соответствии с вторым параграфом Ст. 215. Второй параграф Ст. 215 предусматривает следующее:

> В случае недоговорной ответственности Сообщество в соответствии с общими принципами права, действующими во всех государствах-членах, возмещает ущерб, нанесенный его институтами или служащими при исполнении ими своих обязанностей.

Первый и второй параграфы Ст. 40 ЕОУС несколько отличаются[31]:

> Без ущерба для первого абзаца Ст. 34 Суд обладает компетенцией принимать по апелляции стороны, понесшей убытки, решение о денежной репарации со стороны Сообщества для возмещения убытков, вызванных незаконным действием или бездействием со стороны Сообщества при исполнении им своих функций, связанных с осуществлением Договора.
>
> Суд также обладает компетенцией принимать решения о возмещении Сообществом убытков, вызванных персональными ошибочными действиями служа-

---

[29] См. Ст. 183 ЕС, 155 Евратома и 140 (3) ЕОУС.

[30] См. Ст. 183 ЕС, 155 Евратома и 40(3) ЕОУС.

[31] Ст. 40 приводится с изменениями согласно Ст. 26 Договора о слиянии (Merger Treaty). Ссылка в первом параг. Ст. 40 на Ст. 34 рассматривается на стр. 500—503.

щего Сообщества в период исполнения им своих обязанностей. Персональная ответственность служащих перед Сообществом регулируется применимыми к ним положениями Штатного расписания или Условий найма.

Различия между Договором о ЕС и Договором о ЕОУС представлены в приведенной ниже таблице. Она показывает, что некоторые фразы могут присутствовать в одном из Договоров и отсутствуют в другом, а также то, что между эквивалентными фразами существуют различия.

ЕС	ЕОУС
1) возмещение ущерба (Ст. 178)	денежная репарация со стороны Сообщества (Ст. 40)
2) в соответствии с общими принципами права, действующими во всех государствах-членах (Ст. 215)	
3)	по апелляции стороны, понесшей убытки (Ст. 40)
4) Сообщество... возмещает ущерб (Ст. 215)	возмещает убытки (Ст. 40)
5) нанесенный его институтами (Ст. 215)	вызванных *незаконным действием или бездействием* со стороны Сообщества *при исполнении им своих функций*, связанных с осуществлением Договора (Ст. 40), Примечание: слова, выделенные курсивом, являются переводом французской фразы "une faute de service".
6) или [нанесенный] его служащими при исполнении ими своих обязанностей (Ст. 215)	нанесенный персональными незаконными действиями служащего Сообщества при исполнении им своих обязанностей (Ст. 40)

Большинство из этих различий не имеет значения; исключение касается вопроса вины.

В остальном оба положения закрепляют одинаковые элементы. Первое, должно иметь место действие или бездействие со стороны Сообщества; второе, истцу должен быть нанесен ущерб; третье, ущерб должен быть нанесен действием или бездействием. Договор о ЕОУС отражает четвертый элемент: наличие вины. Так, в случае акта Сообщества необходимо установить, что Сообщество виновно в *faute de service* (переведено как "незаконное действие или бездействие... при исполнении им своих функций"). В случае, когда

рассматриваются персональные действия служащего Сообщества, необходимо показать, что они были неправомерными (faute personnelle). С другой стороны, Договор о ЕС не упоминает о вине. Однако он предусматривает, что ответственность Сообщества возникает в соответствии с общими принципами права, действующими во всех государствах-членах. Эти принципы, конечно, в большой степени указывают на учет вины, однако возможна ответственность и без наличия вины.

Перед тем как подробно рассмотреть этот элемент, необходимо разъяснить предварительно некоторые вопросы. Прежде всего необходимо отметить, что ограничений в отношении лиц, которые могут подать иск, не существует. Отсутствуют ограничительные положения о судебном надзоре. Это касается как Договора о ЕОУС, так и Договора о ЕС. Как было отмечено, согласно Ст. 33 ЕОУС в сочетании со Ст. 48 и 80, единственные частные истцы, которые могут подать иск о пересмотре, — производители угля и стали, а также их ассоциации: это ограничение неприменимо в отношении исков, связанных с гражданскими правонарушениями[32]. Так, *оптовый торговец* углем и сталью, если он не правомочен подать иск о пересмотре на основании Ст. 33 ЕОУС, может предъявить иск на основании Ст. 40 ЕОУС. В этом случае также неприменимы короткие сроки исковой давности. Предельный срок для подачи иска по делам, связанным с гражданскими правонарушениями, составляет пять лет[33].

Второй вопрос касается лица, против которого должен быть подан иск. Второй параграф Ст. 215 ЕС предусматривает, что возместить ущерб должно "Сообщество". Ст. 40 ЕОУС также возлагает ответственность на Сообщество. Сообщество, однако, может действовать только через свои институты. Какой из институтов должен представлять Сообщество в Суде? В деле *Werhahn* v. *Council and Commission*[34] Комиссия утверждала, что эту роль всегда должна выполнять она. Ее точка зрения основывалась на Статье 211 ЕС,

---

[32] *Vloeberghs v. High Authority*, Cases 9, 12/60, [1961] ECR 197, at 214. Другие аспекты этого дела см. на стр. 501—502.

[33] Ст. 43 Устава Суда ЕС (Statute of the Court of Justice of EC), Ст. 40 Устава Суда ЕОУС и Ст. 44 Устава Суда Евратома. Последнее предложение этих положений в качестве возможного предлагает, что в случае подачи заявления в соответствующий институт Сообщества этот срок может быть сокращен. Однако это не так: в решении по делу *Kampffmeyer* v. *Commission*, Cases 5, 7, 13-24/66, [1967] ECR 245, at 259—260, Суд постановил, что предельный срок не может быть менее пяти лет. В связи с заявлением в институт течение срока может быть прервано при условии предъявления иска на основании Ст. 173; срок также прерывается при возбуждении дела в Суде. См. далее *Giordano* v. *Commission*, Case 11/72, [1973] ECR 417. Истечение предельного срока не блокирует возможности подачи иска, если истец узнал о событии, повлекшем ущерб, с опозданием и не имел достаточного времени для предъявления иска до истечения этого срока: *Adams* v. *Commission*, Case 145/83, [1985] ECR 3539 (paras. 48—51 of the judgement). См. также *Birra Wührer* v. *Council and Commission*, Case 256, 257, 265, 267/80, 5/81, [1982] ECR 85, в решении по которому указывается, что срок не может начинаться ранее момента нанесения ущерба, даже если действия ответчика имели место до этого. Если ответчик не заявляет об истечении срока исковой давности, Суд не может поднять этот вопрос по собственной инициативе: *Roquette* v. *Commission*, Case 20/88, [1989] ECR 1553 (paras. 11—13 of the judgement).

[34] Cases 63—69/72, [1973] ECR 1229.

которая предусматривает, что при рассмотрении дел *в национальных судах* Сообщество должно быть представлено Комиссией. По мнению Комиссии это положение должно быть применено по аналогии к производству в Суде ЕС, однако эта точка зрения была отклонена судом[35]: "... в интересах правильного осуществления правосудия, когда рассматривается вопрос об ответственности Сообщества, действия одного из его институтов, оно должно быть представлено в Суде институтом или институтами, против которых выдвинуто обвинение, на основании которого возможна реализация ответственности". Само дело касалось регламента, принятого Советом по предложению Комиссии. Так как за регламент, который предположительно был неправомерным, отвечали оба эти института, истец подал иск против их обоих. Суд посчитал это правильным.

Из этого можно заключить, что иск должен подаваться против Сообщества, представленного институтом, который виновен в действии либо бездействии, положенном в его основание. При совместной ответственности в качестве ответчиков должны быть указаны оба института. Если, следовательно, Совет может принять правовой акт только по предложению Комиссии (обычная ситуация), оба эти института должны нести ответственность.

В связи с иском на основании второго параграфа Ст. 215 Суд обязан вынести решение в соответствии "с общими принципами права, действующими во всех государствах-членах". Так как Сообщество — публичный орган власти, для установления содержания этих принципов необходимо рассмотреть право государств-членов, касающееся *публичной* ответственности за гражданские правонарушения[36]. В большинстве государств-членов (включая Великобританию) ответственность публичных органов власти в связи с гражданскими правонарушениями в принципе регулируется теми же нормами, что и ответственность частных лиц. Однако всегда существует ряд отдельных правил, применяемых к органам власти, так что даже в этих странах существуют значительные различия между правом, применяемым в публичном и частном секторах. С другой стороны, во Франции действует полностью независимая система публичного (административного) права, касающаяся гражданских правонарушений.

Важно отметить, что Договор ссылается на "общие принципы", а не на "нормы" права. В действительности общепризнано, что Суд не обязан исходить из общего знаменателя и признавать ответственность Сообщества, только когда она существует согласно правовым системам каждого из государств-членов[37]. Такое решение замедлило бы развитие права Сообщества. Необходимо, чтобы Суд, приняв во внимание общие принципы, примени-

---

[35] At para. 7 of the judgement.

[36] См. *per* Advocate General Roemer in *Plaumann* v. *Commission*, Case 25/62, [1963] ECR 95, at 116—117 и *per* Advocate General Gand in *Kampffmeyer* v. *Commission*, Cases 5, 7, 13-24/66, [1967] ECR 245, at 352.

[37] См. *per* Advocate General Roemer in *Zuckerfabrik Schöppenstedt* v. *Council*, Case 5/71, [1971] ECR 975, at 989 и *per* Advocate General Gand in *Sayag* v. *Leduc*, Case 9/69, [1969] ECR 329, at 340.

мые во всех государствах-членах — такие как причинная обусловленность, ущерб, вина и риск — создал систему права, обеспечивающую потребности Сообщества. Отдельные нормы, применяемые на уровне Сообщества, не обязательно характерны для большинства национальных систем, и если этого требует особый характер Сообщества, возможно применение норм, отсутствующих в национальных системах. Это означает, что национальные системы для судей Суда ЕС не более чем отправная точка. Конечно, судьи должны уважать характерные для государств-членов правовые традиции, однако не обязаны воспринимать уже готовые решения. Это оставляет Суду значительный простор для творчества.

В Договоре о ЕОУС каких-либо ссылок на право государств-членов нет. Однако согласно Ст. 40 в Договоре приняты две концепции французского права, играющие основную роль во французской системе административной ответственности: *faute de service* и *faute personnelle*. Тот факт, что концепции заимствованы из французского права, не означает, что они применяются в праве Сообщества точно так же, как в праве Франции[38]. Несомненно, при их толковании французское право играет большую роль, так как они происходят из этой системы. Однако с момента, когда они стали частью права Сообщества, связующая нить оборвана, и они независимы от всех национальных систем. В результате при толковании Ст. 40 ЕОУС Суд ЕС учитывает национальное право точно в такой же степени, как и всвязи с вторым параграфом Ст. 215 ЕС; отсутствие указывающего на это отдельного положения не препятствует Суду изыскивать нормы, которые он использует в каждой из отраслей права[39].

Действия, относимые к Сообществу

Первое исходное основание возникновения ответственности Сообщества при гражданском правонарушении — наличие относимого к Сообществу действия. Концепция действия в этом контексте очень широка. Она охватывает физическое действие (например, управление автомобилем), акт, предназначенный для оказания правового воздействия (например, регламент), устное заявление и все, что способно нанести ущерб другим. Она также включает бездействие при условии наличия обязательства предпринять действие. Отдельные проблемы, возникающие в связи с актами, принимаемыми с целью оказания правового воздействия, рассматриваются в последней части настоящей главы.

Согласно второму параграфу Ст. 215 ЕС действие считается относимым к Сообществу, если оно является актом института Сообщества ("... ущерб, нанесенный его институтами") или действием служащего сообщества при

---

[38] См. *per* Advocate General Roemer in *Plaumann v. Commission*, Case 25/62, [1963] ECR 95, at 117.

[39] Общее рассмотрение см. Usher, "The Influence of National Concepts on Decisions of the European Court" (1976) 1 ELRev. 359.

исполнении им своих обязанностей ("... ущерб нанесенный... его служащими при исполнении ими своих обязанностей"). Первый параграф Ст. 40 ЕОУС ссылается на "акт... со стороны Сообщества", а второй — на убытки, вызванные "служащим Сообщества при исполнении им своих обязанностей". Различие между положениями двух Договоров — только в формулировках.

Таким образом, в Договорах признаны две категории действий, за которые Сообщество несет ответственность: действия самого Сообщества (через его институты) и действия служащих Сообщества. Так как институты Сообщества действуют через своих служащих (должностных лиц), эти две категории в значительной степени совпадают. На практике английскому юристу может показаться, что первая категория полностью поглощается второй и, следовательно, бесполезна. Однако это не вполне соответствует действительности, так как определенные акты более правильно определить как акты самого института, а не его должностных лиц. Лучший пример — формальные (официальные) акты, т. е. акты, принятые официальным органом, такие как решения Комиссии или Совета или резолюции Парламента. К этой категории также относятся действия, предпринятые в течение определенного периода рядом должностных лиц, например, текущий контроль за рыночной ситуацией или надзор за подчиненными органами. Важность признания Договорами действий институтов как отдельной категории в том, что истец, подавший иск о возмещении ущерба, не должен указывать имя ответственного должностного лица, при этом не имеет значения, что ни одно должностное лицо не несет ответственности. Это особенно важно при бездействии: достаточно показать, что институт был обязан предпринять действие, при этом нет необходимости доказывать, что ответственность несет отдельное должностное лицо.

Термин "институты" во втором параграфе Ст. 215 имеет специальное значение. Ст. 4 ЕС указывает пять структур, которые квалифицируются как институты Сообщества: Европейский парламент, Совет, Комиссия, Суд ЕС и Счетная палата. Все они считаются "институтами" в целях Ст. 215. Третий параграф Ст. 215 предусматривает, что к этой группе также относятся ЕЦБ и его служащие[40]. Таким образом, ЕЦБ воспринимается в этих целях, как если бы он был институтом. Кроме того, как постановил Суд ЕС в решении по делу *SGEEM* v. *European Investment Bank*,[41] термин "институты" в Ст. 215 также охватывает Европейский инвестиционный банк[42]. Непонятно, какие еще органы в целях этой Статьи считаются институтами Сообщества,

---

[40] Это относится только к Договору о ЕС: похожее положение в Договоре о ЕОУС и Договоре о Евратоме отсутствует.

[41] Case C-370/89, 2 December 1992.

[42] Там же, para. 16 of the judgement.

однако, как представляется, таковым будет любой орган, созданный Договором[43] и уполномоченный принимать акты от имени Сообщества[44].

Чтобы доказать, что действие служащего тождественно действиям Сообщества, необходимо показать, что это действие произведено при исполнении им своих обязанностей. Эта концепция в достаточной степени знакома английским юристам. Однако интересно отметить, что в первоначальной форме Ст. 40 ЕОУС носила более ограничительный характер. Она предусматривала возможность предъявления иска к служащему Суда ЕС в тех случаях, когда служащий наносил ущерб своими неправомерными действиями при исполнении им служебных обязанностей. Ответственность Сообщества возникала только тогда, когда лицо, которому был нанесен ущерб, не могло добиться возмещения в результате такого иска. Статья 40 ЕОУС была заменена Ст. 26 Договора о слиянии, после чего и приняла современную форму. Было обеспечено ее соответствие с Договором о ЕС.

При рассмотрении дела *Sayag* v. *Leduc*[45] Суд указал, что подразумевается под действием, совершенным при исполнении служебных обязанностей. Г-н. Сеяг, инженер, работал в Евратоме, он получил распоряжение доставить г-на Ледука и еще одно лицо — представителей частных компаний — в г. Мол в Бельгии для осмотра установок. Он решил отвезти их туда на частном автомобиле и с этой целью ему было выдано командировочное удостоверение. (Значение командировочного удостоверения состояло в подтверждении, что его расходы покрываются за счет Сообщества.) Во время поездки произошло дорожно-транспортное происшествие, в результате все трое получили телесные повреждения. Пассажиры подали иск в бельгийские суды против Sayag о возмещении ущерба, однако утверждалось, что ответчик во время поездки действовал при исполнении служебных обязанностей, что означает, что иск должен быть подан против Сообщества[46]. Бельгийский Кассационный суд (Cour de Cassation) в преюдициальном порядке обратился в Суд ЕС с вопросом, что конкретно подразумевается под фразой "при исполнении своих обязанностей", использованной во втором параграфе Ст. 188 Евратома (эквивалент Ст. 215 ЕС).

Суд, следуя заключению Генерального адвоката Генда (Gand), дал этой фразе ограничительное толкование. Он постановил[47]:

> Посредством одновременной ссылки на ущерб, нанесенный институтами, и ущерб, нанесенный служащими Сообщества, Ст. 188 показывает, что Сообщество несет ответственность только за те действия служащих, которые вследствие

---

[43] ЕИБ был создан Ст. 129 ЕЭС, которая в настоящий момент заменена Ст. 198d ЕС. Его устав является протоколом, присоединенным к Договору о ЕС.

[44] См. para. 15 of the judgement по *SGEEM* case.

[45] Case 9/69, [1969] ECR 329.

[46] Этот аргумент предполагает, что ответственность Сообщества исключает персональную ответственность, хотя это ни в коем случае не определено: см. сноску 50 ниже.

[47] [1969] ECR at 335—336.

внутренней и прямой связи являются неотъемлемым продолжением задач, стоящих перед институтами.

С учетом особой природы этой правовой системы неправомерно распространить ее на категории действий, отличающихся от упомянутых выше.

Использование служащим личного транспорта для перевозки во время исполнения своих обязанностей не удовлетворяет приведенным выше условиям.

Ссылка на частный автомобиль служащего в командировочном удостоверении не переводит управление этим автомобилем в разряд исполнения служебных обязанностей и в основном обеспечивает возможность получения компенсации транспортных расходов, связанных с эксплуатацией этого транспорта, согласно предусмотренным с этой целью стандартам.

Только в случае *force majeure* или исключительных обстоятельств такой первостепенной важности, что без использования частных транспортных средств служащего Сообщество не может решать возложенные на него задачи, такое использование может быть признано частью исполнения служащим своих служебных обязанностей в понимании второго параграфа Ст. 188 Договора.

Из сказанного следует, что управление служащим частным автомобилем не может в принципе считаться исполнением им служебных обязанностей в смысле второго параграфа Ст. 188 Договора о Евратоме.

Следовательно, ответственность Сообщества за действия своих служащих уже, чем у большинства государств-членов за действия своих служащих[48]. Трудно придумать этому какое-либо оправдание.

Если Сообщество ответственности не несет, конечно, возможно подать иск против служащего в пределах его личной правоспособности. Такой иск подается в национальных судах и регулируется национальным правом. Служащие Сообщества обладают иммунитетом от судебного разбирательства в национальных судах в отношении "действий, произведенных в связи с должностным положением" ("acts performed in their official capacity")[49], однако трудно представить, как можно применить эту норму, если само Сообщество ответственности не несет[50].

---

[48] См. сравнительный анализ, подготовленный Генеральным адвокатом Гендом, там же, at 340—341, где показано, что в большинстве из первых шести государств-членов ответственность за действия государственных служащих шире. Представляется, что единственное исключение — Германия. Во Франции принято судебное решение, касающееся рассматриваемого вопроса: было указано, что государство может нести ответственность при дорожно-транспортном нарушении, совершенном служащим, управляющим частным транспортным средством в официальных целях: *Bourree, Conseil d'Etat*, 26 July 1944, Rec. Lebon, 217.

[49] Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities, Art. 12(a). Ст. 18 предусматривает, что Сообщество должно отказываться от иммунитета, когда такой отказ не противоречит его интересам.

[50] См. *per* Advocate General Gand по более раннему делу, связанному со спором между теми же сторонами, Sayag v. Leduc, Case 5/68, [1968] ECR 395, at 408. В этом деле Суд постановил, что Sayag не обладает иммунитетом, однако он дал ясно понять (в последнем параграфе своего решения), что иммунитет служащего и ответственность Сообщества — отдельные вопросы. Таким образом, возможно, хотя и маловероятно, что в некоторых случаях они оба несут ответственность. Только в случае, если возможно, чтобы служащий Сообщества, действуя в рамках своих обязанностей (тест на ответственность Сообщества), в то же время действовал в связи с должностным положением (тест на иммунитет).

Еще одна проблема, в какой степени Сообщество несет ответственность за гражданские правонарушения органов, которым оно делегировало полномочия. Договор молчит об ответственности Сообщества за действия его представителей. Однако необходимо помнить, что в отношении судебного надзора Суд в деле *SNUPAT* v. *High Authority*[51] постановил, что если Сообщество создает подчиненный орган и делегирует ему полномочия, действия этого органа в целях надзора могут рассматриваться как действия делегирующего института. Может ли аналогичное правило использоваться в случае ответственности за гражданское правонарушение?

В деле *SNUPAT* v. *High Authority* выяснилось, что Комиссия создала два подчиненных органа, *Office commun des consommateurs de ferrailles* (OCCF) и *Caisse de péréquation de ferrailles importés* (CPFI), инкорпорированных согласно праву Бельгии, для управления планом использования металлического лома. Согласно этому плану проводилось субсидирование импортируемого лома, а выплаты субсидий покрывались за счет сборов, взимаемых со всех пользователей. CPFI в рамках этих сборов потребовал от SNUPAT уплаты определенной суммы, после чего SNUPAT подал иск в Суде ЕС об аннулировании этого требования. Суд постановил, что, чтобы иск был допустимым, решения SPFI должны быть приписаны Комиссии.

В более позднем деле *Worms* v. *High Authority*[52] возник вопрос ответственности в связи с гражданским правонарушением. Г-н Вормс, дилер металлического лома, заявил, что он понес убытки в связи с тем, что OCCF отказался иметь с ним дело. Он предъявил иск против Комиссии на основании Ст. 40 ЕОУС, и Суд должен был принять решение, может ли Сообщество нести ответственность за действия OCCF. В решении Суд подчеркнул, что CPFI и OCCF имеют различные функции: первый осуществлял исполнительные функции в отношении плана, а функции последнего обычно носили коммерческий характер и касались закупок лома на свободном рынке. После этого Суд указал следующее[53]:

> При осуществлении коммерческой деятельности OCCF, бельгийская компания частного права, подчиняется национальными праву. Только в случаях, когда действия OCCF касаются плана равномерного распределения, и в связи с этим носят характер публичных обязанностей, они могут рассматриваться как напрямую создающие ответственность Высшего руководящего органа.

Суд затем продолжил, подчеркнув, что закупки лома являлись деятельностью чисто коммерческого характера и любой ущерб, причиной которого стал отказ от проведения сделок с отдельным дилером, не может служить причиной возложения ответственности на Сообщество. Вормс должен подать иск непосредственно в национальные суды.

---

[51] Cases 32-33/58, [1959] ECR 127. См. стр. 373—374.
[52] Case 18/60, [1962] ECR 195.
[53] Там же, at 204.

Можно заключить, что если институт Сообщества делегирует правительственные полномочия какому-либо другому органу, действия этого другого органа могут быть идентифицированы с действиями Сообщества; однако если такой орган выполняет функции, которые по сути не являются правительственными, его действия действиями Сообщества признаны быть не могут. Это различие между правительственными и неправительственными функциями представляется похожим на различие между деятельностью в рамках публичного и частного права. Приобретение товаров на свободном рынке — это коммерческая (частное право) деятельность, а взимание сборов — функция публичного права и произведенные в связи с этим действия будут считаться действиями Сообщества.

Как представляется, в решении по делу *Worms v. High Authority* выделено три категории действий, которые могут считаться действиями Сообщества: действия институтов Сообщества; действия служащих Сообщества при исполнении ими своих служебных обязанностей и действия других органов, связанные с исполнением ими правительственных (публичных) функций, делегированных им институтом Сообщества[54].

Ущерб и причинная связь

Определив факт действия (или бездействия) Сообщества, в качестве следующего условия выделяется требование, чтобы в результате этого действия истцу был нанесен ущерб. Суд ЕС еще ни в одном из случаев не установил каких-либо общих принципов, в соответствии с которыми можно определить виды ущерба, подлежащего компенсации, или формулу, на основании которой можно рассчитать размер такого ущерба. Вместо этого он в решениях исходил из принципа *ad hoc* и пытался обеспечить результат, соответствующий данной ситуации. В связи с этим, а также потому, что число решений о предоставлении компенсации довольно незначительно, невозможно сделать что-либо большее, чем представить несколько коротких комментариев.

Суд продемонстрировал готовность установить компенсацию финансовых потерь. Так, например, в деле *Kampffmeyer* v. *Commission*[55], он постановил, что когда в результате незаконных действий Сообщества фирма вынуждена нарушить контракт, связанные с этим потери могут быть компенсированы Сообществом; а в деле *CNTA* v. *Commission*[56] принято решение, что фирма имеет право на компенсацию ущерба, понесенного в результате флуктуации валюты, если фирма подверглась этому риску по вине Сообщества. Хотя это еще не установлено окончательно, представляется возможной

---

[54] Проблемы, возникающие, когда от имени Сообщества действуют государства-члены, рассматриваются далее в разделе "Параллельная ответственность".

[55] Cases 5, 7, 13—24/66, [1967] ECR 245. Это решение рассматривается в следующем разделе и также на стр. 516—517 и 519—521.

[56] Case 74/74, decision of 14 May 1975, [1975] ECR 533; decision of 15 June 1976, [1976] ECR 797.

компенсация ущерба, возникшего в результате того, что неправомерная помощь была предоставленна институтом Сообщества конкурентам[57].

В деле *Kampffmeyer* (выше) также возник вопрос, может ли истец требовать компенсацию упущенной выгоды. Ряд немецких дилеров зерновых обратились за разрешением импортировать кукурузу в период, когда благодаря отсутствию сбора на этих сделках можно было получить существенную прибыль. Немецкие власти неправомерно отказали предоставить разрешения, и Комиссия одобрила эти действия. Суд постановил, что Сообщество, в принципе, должно компенсировать ущерб, понесенный дилерами. Дилеры, которые требовали компенсации упущенной выгоды, были разделены на две группы: некоторые из них заключили контракты на приобретение зерновых во Франции и отказались от них, когда был получен отказ на импорт; другие до подачи заявлений таких контрактов не заключали. В отношении первой группы Суд выразил готовность компенсировать ущерб, однако указал, что из-за спекулятивного характера сделок он готов компенсировать только сумму, эквивалентную 10 % сборов, которые взимались бы, если бы на момент сделки они действовали по установленным ставкам. Так как прибыль импортеров, вероятно, составляла бы как минимум эквивалент сборов при нормальных ставках, фактически компенсировалось только 10 % прибыли, которую они могли получить. Хотя разумно принять во внимание элемент риска, характерный для сделок такого рода, представляется, что такое ограничение чрезмерно. Вторая группа истцов оказалась в еще худшей ситуации: им вообще было отказано в компенсации. Суд обосновал это тем, что их сделки не носили "сколько-нибудь существенного характера"; это, однако, не представляется полностью оправданным, так как истцы, обратившись за разрешением на импорт, предприняли конкретный шаг. Решение дилеров, отнесенных ко второй группе, не заключать контракты может рассматриваться как простая предусмотрительность. Результаты рассмотрения этого дела, таким образом, показывают весьма строгий подход со стороны Суда ЕС, в последующих делах он, однако, претерпел изменения в сторону смягчения[58].

Результаты рассмотрения Судом дел, связанных со спорами служащих показывают, что суд проявил готовность компенсировать моральный вред, связанный с незаконным увольнением или плохим отношением[59]. Суммы, выплачен-

---

[57] Рассматривалось несколько дел, где в связи с этим был заявлен ущерб, однако все такие иски отклонены по другим основаниям. См., например, *Bertrand v. Commission*, Case 40/75, [1976] ECR 1; и *Roquette v. Commission*, Case 26/74, [1976] ECR 677. Эти дела показывают, что доказать причинную обусловленность в этой ситуации трудно.

[58] *Mulder* v. *Council and Commission* (second *Mulder* case), Cases C-104/89, 37/90, 19 May 1992; *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission*, Case T-120/89, [1991] ECR II-279 (Court of First Instance); affirmed Case C-220/91-P, 18 May 1993 (ECJ).

[59] См., например, *Algera* v. *Assembly*, Cases 7/56, 3-7/57, [1957] ECR 39 и *Willame* v. *Commission*, Case 110/63, [1965] ECR 649. Однако для ограничения моментом отсчета срока считается момент реального причинения ущерба: *Birra Wührer* v. *Council and Commission*, Cases 256, 257, 265, 267/80, 5/81, [1982] ECR 85.

ные в качестве компенсации в этих случаях, как правило, были небольшими. По мнению Суда обязанность уменьшить ущерб — общий принцип, характерный для правовых систем государств-членов, и принцип, применимый в праве Сообщества[60]. Бездействие в отношении уменьшения ущерба ведет к сокращению объема компенсации. Сумма компенсации также будет уменьшена, если истец частично виновен в возникновении ущерба[61].

Иск можно подать до момента реального возникновения ущерба: в этом случае истец может добиться декларации, что он в принципе имеет право получить компенсацию[62]. Это, однако, возможно, если существует большая степень вероятности, что ущерб будет нанесен. Как правило, это возможно тогда, когда уже проявилась причина ущерба (действие Сообщества), а ее последствий в полном объеме еще нет[63]. Важность этого условия в том, что это позволяет лицам, интересы которых затронуты мерами Сообщества, оспорить их сразу же после их принятия и таким образом получить заключение в отношении их правомерности. Другими словами, иск о декларации (action for declaration) на основании Ст. 215 ЕС может быть использован в качестве замены иска о пересмотре на основании Ст. 173 ЕС; это может представлять ценность в свете ограничений права частных лиц на предъявление иска о пересмотре[64].

Если расчет компенсации производится в одной валюте (например, в Европейских валютных единицах (European currency unit)), а сама компенсация выдается в другой (например, в национальной валюте истца), днем конвертации считается день вынесения решения[65]. Если, как это часто бывает, Суд сначала выносит промежуточное решение по вопросу ответственности, а затем, если стороны не смогут достичь соглашения, закрепляет размер компенсации в последующем решении, соответствующей датой является дата вынесения промежуточного решения[66]. Расчет процентного дохода, как правило, производится с даты вынесения промежуточного решения[67].

---

[60] *Mulder* v. *Council and Commission* (second *Mulder* case), Cases C-104/89, 37/90, 19 May 1992 (para. 33 of the judgement).

[61] *Adams* v. *Commission*, Case 145/83, [1985] ECR 3539; *Grifoni* v. *Commission*, Case C-308/87, [1990] ECR I-1203.

[62] *Kampffmeyer* v. *Council and Commission*, Cases 56-60/74, [1976] ECR 711.

[63] См. per Advocate General Reischl, там же, at 753.

[64] См. гл. 12.

[65] *Dumortier v. Council*, Cases 64, 113/76, 167, 239/78, 27, 28, 45/79, [1982] ECR 1733.

[66] Там же.

[67] Там же. См. также *Mulder* v. *Council and Commission* (second *Mulder* case), Cases C-104/89, 37/90, 19 May 1992, para. 35 of the judgement. Суд ЕС еще ни разу не дал объяснений, по каким данным он производит расчет процентного дохода, который, как правило, составляет от 6 до 8 %: Heukels (1993) 30 CMLRev. 368, at 385, note 56. Процентный доход никогда не назначается больше того, о котором просит истец; так, в связи с делом second *Mulder* был назначен процентный доход всего 7 % (так как именно эта цифра указана истцом) в одном случае и 8 % в другом. Представляется, что наивысшее значение было 12 %: *Berti* v. *Commission*, Case 131/81, [1985] ECR 645. Истцом по этому делу был резидент Бельгии, и Суд использовал ставку из соответствующего бельгийского закона. *Комиссия, однако, не оспаривает притязания истца.*

Суд не предпринимал какого-либо обширного исследования вопроса о причинной связи. Одна из ситуаций, в которой затрагивается вопрос удаленности последствий, возникает, когда государство-член действует в нарушение Договора и таким образом наносит истцу ущерб. Если Комиссии эти факты были известны и она не применила против государства-члена процедуру принудительного исполнения, может ли истец подать против Комиссии иск из гражданского правонарушения на основании того, что ущерб нанесен в связи с ее бездействием? В нескольких случаях такие иски подавались, однако все они были отклонены по другим основаниям[68]. Хотя по некоторым из них Суд, как представляется, поддержал точку зрения, что ответственность возможна[69].

Вина

Согласно Договору о ЕОУС вина — необходимый элемент при установлении ответственности. Такое требование в Договоре о ЕС отсутствует, однако Суд ЕС всегда требует доказательства вины при исках на основании второго параграфа Ст. 215. Суд рассмотрел возможность ответственности без наличия вины при рассмотрении дел *d'Approvisionnement* v. *Commission*[70], которое касалось мер, принятых после девальвации французского франка в 1969 г. В целях минимизации отрицательного воздействия на Общую сельскохозяйственную политику Совет принял решение (наряду с другими решениями), что правительство Франции должно субсидировать импорт зерновых. Объем субсидий должен быть определен Комиссией, что и было сделано в двух принятых этим институтом регламентах. Истцами были дилеры зерновых, по мнению которых объем субсидий был слишком мал, чтобы компенсировать убытки, возникшие в результате девальвации франка. Для установления факта ответственности Сообщества истцы привели ряд оснований, включая ссылку на французскую концепцию равномерного распределения публичного бремени (equal apportionment of public burdens) (l'egale repartition des charges publiques), означающую, что при определенных обстоятельствах государство может нести ответственность при отсутствии вины. Для установления факта ответственности в рамках этой концепции необходимо показать, что принятые государством меры возложили на определенных лиц чрезмерно большое и неоправданно суровое бремя, предполагающее, что эти лица должны понести убытки в общих интересах. Генеральный адвокат Мэйрас

---

[68] См. *Vloeberghs* v. *High Authority*, Cases 9, 12/60, [1961] ECR 197; *Lütticke* v. *Commission*, Case 4/69, [1971] ECR 325; *Bertrand* v. *Commission*, Case 40/75, [1976] ECR 1; *Denkavit* v. *Commission*, Case 14/78, [1978] ECR 2497; *Société d'Initiatives et de Cooperation Agricoles* v. *Commission*, Case 114/83, [1984] ECR 2589; *GAARM* v. *Commission*, Case 289/83, [1984] ECR 4295.

[69] См. *Vloeberghs* case, [1961] ECR at 216 (также *per* Advocate General Roemer at 240) и *Denkavit* case, [1978] ECR 2497 at para. 8 of the judgement. См. ниже на стр. 332—333.

[70] Cases 9, 11/71, [1972] ECR 391; см. также *Biovilac* v. *EEC*, Case 59/83, [1984] ECR 4057 (paras. 27-30 of the judgement), где также была сделана ссылка на немецкую концепцию "*Sonderopfer*".

(Mayras), рассмотрев этот документ, пришел к выводу, что истцы не выполнили предусмотренные французским правом условия[71]. Суд этот аргумент также отклонил, не высказав свою точку зрения о возможности в праве Сообщества ответственности без наличия вины[72]: "Любая ответственность за действительную правовую меру невозможна в ситуации, которая имеет место в связи с рассматриваемым делом, так как принятые Комиссией меры были предназначены только для того, чтобы ограничить, в общеэкономических интересах последствия, в частности, для всех французских импортеров национального решения о девальвации франка". Другими словами, рассматриваемые меры не возлагали на истцов бремени, а напротив им помогли. Следовательно, никакой ответственности на основании рассматриваемой концепции возникнуть не могло.

Возможность ответственности без наличия вины согласно Договору о ЕС по-прежнему не исключена, однако общее направление решений Суда по делам, связанным с вторым параграфом Ст. 215, говорит, что она может быть установлена только при наличии особых обстоятельств: обычное правило — вина должна быть установлена. Что подразумевается под виной? Как правило, это означает, что действие или бездействие, составляющее основу меры, должно быть неправомерным. В случае бездействия это означает, что должна существовать обязанность (а не только полномочие) предпринять действие; в случае позитивного акта это означает, что либо неправомерна сама мера, либо она принята при не предусмотренной законом процедуре.

В целом любое неправильное функционирование административной системы может составлять *faute de service*. Возможно предположение, что институты Сообщества (а также другие институты, которым делегированы функции сообщества и за действия которых Сообщество несет ответственность) обязаны выполнять свои функции разумно и рационально — т. е. на Сообществе лежит обязанность правильного администрирования. Соответственно любое нарушение этой обязанности может составлять *faute de service*. Можно привести следующие примеры: несовершение действий, необходимых для рационального функционирования службы, неспособность осуществлять надзор за подчиненными служащими и органами, которым были делегированы функции, неспособность собрать все факты до принятия решения, принятие решения на основе ошибочных или несоответствующих фактов, предоставление общественности вводящей в заблуждение информации, непредставление общественности необходимой информации, нарушение сроков или отсутствие предусмотрительности — в целом все то, что английский юрист назвал бы "плохое управление" ("maladministration"). Кроме того, конечно, нарушение любой писаной или неписаной нормы права также может составлять *faute de service* при условии, что рассматриваемая норма предна-

---

[71] At pp. 422—423.
[72] Para. 46 of the judgement.

значена для защиты частных лиц[73]. Однако не следует думать, что *любое* отклонение от идеального порядка службы составляет *faute de service*. Концепция подразумевает порицание и таким образом необходимо исследовать, может ли данный недостаток быть прощен. Например, при решении по факту (т. е. решении в отношении того, имеют ли место определенные факты) рассматриваемый институт в случае, если он совершил ошибку, может быть прощен при условии, что он использовал правильные процедуры и принял решение, которое с учетом имеющейся информации представлялось правильным[74]. Хороший пример такой ситуации — дело *Richez-Parise v. Commission*[75]. Истцами по этому делу была группа служащих ЕС, которые получили неправильную информацию об их пенсиях. Они уволились и приняли определенные решения, касающиеся своих финансовых прав. Переданная информация основывалась на толковании соответствующих правовых положений и в то время, когда она была предоставлена, у Комиссии не было оснований предполагать, что она неверная. Позднее Комиссия обнаружила сомнительность толкования этих положений, однако не предприняла немедленно мер, чтобы проинформировать об этом истцов. Положение было исправлено только позднее, после того как истцы приняли решение о форме получения пенсии. Суд ЕС постановил, что первоначальное толкование само по себе незаконными действиями не является, так как такая ошибка простительна, однако то, что своевременно после получения Комиссией информации не были предприняты действия по исправлению ситуации, является *faute de service*.

В то время как *faute de service* возникает при дефектах в действиях административного органа, *faute personnelle* возникает, когда имеют место незаконные действия отдельного служащего: если он не выполняет инструкции или действует небрежно или незаконно или недобросовестно — другими словами, когда недостаток ассоциируется с индивидуальными действиями, а не с действиями органа.

Одно из немногих дел, в результате решения по которым частному лицу была предоставлена компенсация, — *Adams* v. *Commission*[76]. Будучи сотрудником швейцарской фармацевтической компании (Hoffmann-La Roche), Адамс после того, как ему были даны гарантии конфиденциальности, предоставил Комиссии документы, доказывающие, что компания нарушает право Сообщества о конкуренции. После этого в результате проведения Комиссией соответствующих процедур компания была оштрафована. Впоследствии компания обнаружила, частично благодаря предоставленным Комиссией документам, что информатор — Адамс. Согласно праву Швейцарии

---

[73] См. стр. 515—517.

[74] См. *per* Advocate General Gand in *Kampffmeyer* v. *Commission*, Cases 5, 7, 13-24/66, [1967] ECR 245, at 275—277.

[75] Cases 19, 20, 25, 30/69, [1970] ECR 325. Еще одно дело, связанное с информацией, которая ввела в заблуждение, — *Compagnie Continentale France* v. *Council*, Case 169/73, [1975] ECR 117.

[76] Case 145/83, [1985] ECR 3539.

действия Адамса по раскрытию секретов компании Комиссии квалифицировались как уголовное преступление. К этому моменту Адамс уже уволился из Hoffmann-La Roche и переехал в Италию. Однако, прибыв в Швейцарию с частным визитом, он был арестован. Полиция держала Адамса в одиночном заключении и не позволяла ему связаться с семьей. В результате его жена, которая также подвергалась допросам, совершила самоубийство. После освобождения (он был осужден, но было применено условное наказание) Адамс подал против Комиссии иск о взыскании убытков.

Суд постановил, что Комиссия была связана обязанностью сохранять конфиденциальность и нарушила эту обязанность, в частности, тем, что не предупредила Адамса, когда узнала о планах Hoffmann-La Roche, связанных с судебным преследованием Адамса. Суд, однако, также признал частично наличие вины самого Адамса, в частности в связи с его приездом в Швейцарию, и принял решение, что ответственность должна быть в равных долях распределена между ним и Комиссией. Таким образом, было принято решение, что Комиссия должна возместить Адамсу половину нанесенного ему ущерба[77].

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА АКТЫ, ПРИНЯТЫЕ ДЛЯ СОЗДАНИЯ ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ

Отдельные соображения касаются случая, когда акт Сообщества, рассматриваемый на предмет правомерности, предназначался для создания правовых последствий, т. е. является актом, подлежащим пересмотру, как это определено в гл. 11. В Договоре о ЕОУС отражено положение, под действие которого эта ситуация прямо подпадает. Это Ст. 34. В ней предусматривается, что когда решение (эквивалент регламента или решения ЕС) или регламент (аналог директивы ЕС) аннулируется, Комиссия обязана, если решение или рекомендация содержат ошибку, предопределяющую наличие вины Сообщества, предпринять меры для обеспечения справедливого возмещения предприятию или группе предприятий, которые понесли прямой или специфический ущерб. Если необходимо, она должна возместить ущерб. Если Комиссия не предпринимает необходимых действий в этом отношении, против нее может быть подан иск в Суде.

Термин "предприятие" определен в Ст. 80 ЕОУС как обозначающий любое предприятие, участвующее в производстве в угольной или сталелитейной промышленности на территории Сообщества. Это означает, что Ст.

---

[77] Размер ущерба согласован на переговорах между сторонами. Согласно The Times of 18 October 1986, Адамс предположительно согласился на 200 000 фунтов стерлингов (100 000 моральный вред и 100 000 экономический ущерб), плюс 176 000 на покрытие расходов.

34 может быть использована только ограниченным числом истцов, более того они не могут это сделать до того, как решение или рекомендация аннулированы[78].

Для получения на основании Ст. 34 компенсации недостаточно, чтобы акт был аннулирован: отдельное требование, которое автоматически не удовлетворяется в связи с аннулированием, — наличие вины[79]. Суд ЕС не поддержал точку зрения Суда первой инстанции[80] о том, что критерий, применимый в целях Ст. 215 в отношении ответственности, касающейся актов, подлежащих пересмотру, также применим и в целях Статьи 34[81], хотя наличие какого-либо обозначенного различия в требованиях сомнительно.

При определении достаточности степени вины Суд рассматривает область и условия, в которых Комиссия осуществляет деятельность. Он принимает во внимание сложность решаемых Комиссией вопросов, трудности в применении соответствующих правовых положений и объем дискреционных полномочий Комиссии (степень независимости при принятии решения)[82]. Представляется, что необходимая степень вины весьма высока.[83]

Кроме вины, истец должен доказать, что он понес прямой и специфический ущерб. По мнению Суда первой инстанции концепция специфического ущерба, с одной стороны, включает "ущерб особой силы" и, с другой стороны, "оказание влияния на ограниченное и определяемое число экономических агентов"[84]. Прямой ущерб относится к причинной обусловленности.

---

[78] *Usinor* v. *Commission*, Cases 81, 119/85, [1986] ECR 1777.

[79] *Finsider* v. *Commission*, Cases C-363-4/88, [1992] ECR I-359. Если решение об аннулировании не содержит пункта о том, что имела место ошибка Сообщества, являющаяся основанием для его ответственности, истец, по мнению Суда первой инстанции, может подать второй иск с целью получения соответствующего решения. Комиссии должен быть предоставлен разумный срок для компенсации ущерба; если она не предпримет в этом отношении соответствующих действий, с целью получения компенсации может быть подан третий иск. См. *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission*, Case T-120/89, [1991] ECR II-279 (Court of First Instance), para. 66 of the judgement. В заключительном решении Суд первой инстанции постановил, что наличие вины в необходимой степени установлено и что истец в результате потерпел прямой и специфический ущерб, однако он отклонил иск о возмещении ущерба в связи с его преждевременностью: Комиссии для возмещения ущерба должен быть предоставлен разумный срок. Апелляция Комиссии против этого решения была отклонена: Case C-220/91-P, 18 May 1993 (ECJ).

[80] *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission* (Court of First Instance) (выше), para. 78 of the judgement.

[81] *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission* (ECJ) (выше), paras. 27—30 of the judgement. Апелляция все равно была отклонена.

[82] *Finsider* (ранее), paras. 22—24 of the judgement; *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission* (ECJ) (ранее), para. 29 of the judgement.

[83] См. выдержки из более ранних дел, приведенные в para. 22 of the judgement по делу *Finsider* (ранее): представляется, что обычно должно быть установлено нечто вроде не подлежащей прощению ошибки, грубой небрежности или явного отсутствия усердия.

[84] Stahlwerke Peine-Salzgitter v. Commission (Court of First Instance) (ранее), para. 131 of the judgement. При апелляции это было отмечено Судом ЕС без комментариев: Case C-220/91-P (ECJ), paras. 53—58 of the judgement. В толковании Суда первой инстанции эта концепция в большой степени напоминает концепцию явного и грубого нарушения, которая была признана Судом ЕС в качестве условия для подачи иска на основании Ст. 215 ЕС, когда ущерб нанесен регламентом: см. стр. 508—515.

Ст. 34 также применима, когда согласно Ст. 35 установлен факт бездействия в отношении принятия решения или рекомендации, так как результатом процедуры согласно этой Статье является подразумеваемое решение об отказе, которое может быть аннулировано на основании Ст. 33 ЕОУС. Следовательно, Ст. 34 может быть использована[85].

С учетом ограниченной сферы применения Ст. 34 возникает вопрос, можно ли на основании Ст. 40 предъявить обычный иск из гражданского правонарушения. Это обеспечит средство правовой защиты истцу, который не может подать обычный иск об аннулировании, так как он не имеет *locus standi*.

Вопрос возник при рассмотрении дела *Vloebergs v. High Authority*[86], когда оптовый торговец углем подал иск против Комиссии о взыскании убытков на основании Ст. 40 ЕОУС, так как Комиссия не приняла решение о том, что французское правительство должно пропустить в страну его уголь. Комиссия утверждала, что иск не подлежит рассмотрению, так как Ст. 34 предусматривает единственный вариант для получения компенсации за ущерб, принесенный актом, принятым для создания правовых последствий. Она настаивала, что Суд не должен использовать Ст. 40 ЕОУС, чтобы избежать ограничений судебного контроля, предусмотренных Ст. 33 и 35. Как торговец углем, а не его производитель, Vloeberghs, конечно, не имел права подать иск на основании Ст. 35.

Суд, однако, возражение Комиссии отклонил. Он указал, что иски о пересмотре и иски из гражданских правонарушений отличаются друг от друга по средствам правовой защиты, и ограничения в отношении первых не применяются в отношении вторых. Суд, таким образом, заключил, что нет необходимости, чтобы истец сначала подавал иск на основании Ст. 35. При рассмотрении дела *Vloeberghs* Суд оставил без ответа вопрос, применимо ли то же, когда основанием для иска является позитивный акт, а не бездействие. Позднее, однако, Суд ответил на этот вопрос положительно[87].

Таким образом, как представляется, истец, не имеющий *locus standi* согласно Ст. 33, все равно может подать иск о взыскании убытков на основании Ст. 40. Однако необходимая степень вины такая же, как при применении Ст. 34[88]; более того представляется, что требование в отношении прямого ущерба так же аналогично[89] и идентичным, по всей вероятности, будет и требование о специфическом ущербе. Это подтверждается фактом, что в решении по делу *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission* Суд указал, что нет

---

[85] *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission* (Court of First Instance) (выше).

[86] Cases 9, 12/60, [1961] ECR 197. Дальнейшее рассмотрение этого дела см. на стр. 333 и 515—517.

[87] *Finsider* v. *Commission* (ранее), para. 16 of the judgement; *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission* (ECJ) (ранее), para. 21 of the judgement.

[88] *Finsider* (ранее), paras. 20—24 of the judgement; *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission* (ECJ) (ранее), para. 22 of the judgement.

[89] См. *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission* (ECJ) (ранее), para. 21 of the judgement.

необходимости в принятии решения, подан иск на основании Ст. 34 или Ст. 40[90].

В Договоре о ЕС ближайшим эквивалентом Ст. 34 ЕОУС является Ст. 176, которая предусматривает следующее:

> Институт, акт которого аннулирован, или бездействие которого объявлено противоречащим настоящему Договору, должен принять необходимые меры для выполнения решения Суда.
>
> Это обязательство не должно затрагивать каких-либо других обязательств, возникающих в результате применения второго параграфа Ст. 215.

Она не дает каких-либо прав в отношении взыскания ущерба — если возмещение ущерба не рассматривается как "необходимая мера"[91] — однако согласно ее второму параграфу она не может служить препятствием для иска из гражданского правонарушения.

"Концепция Plauman"

Первым в рамках Договора о ЕС делом, касающимся ответственности при акте, подлежащем пересмотру, было дело *Plauman* v. *Commission*[92]. Это дело рассмотрено в гл. 12[93]. Как показано, правительство Германии обратилось к Комиссии с просьбой снизить пошлины на фрукты с 13 до 10 %. Комиссия приняла решение об отказе удовлетворить просьбу. Plaumann, импортер из Германии, заявил претензию, что отказ Комиссии неправомерен. Он подал иск на основании Ст. 173 ЕС об аннулировании этого решения и на основании второго параграфа Ст. 215 о взыскании ущерба. Сумма ущерба была определена истцом как эквивалент суммы, которую он вынужден был заплатить в качестве дополнительной пошлины.

Как показано при анализе в гл. 12, иск об аннулировании был признан не подлежащим рассмотрению из-за отсутствия у Plaumann *locus standi*. Суд указал, что иск из гражданского правонарушения допустим, однако отклонил его по существу. Суд дал следующее обоснование своему решению[94]:

> Истец требует выплаты компенсации, эквивалентной таможенным пошлинам и налогу с оборота, которые он должен был заплатить в результате действия решения, в отношении которого он также подал иск об аннулировании. При таких обстоятельствах необходимо отметить, что ущерб, который согласно исковому заявлению истца имел место, возник в результате этого решения, и иск в действительности направлен на то, чтобы устранить правовые последствия для истца этого решения.

---

[90] Case C-220/91-P (ECJ), paras. 21-25 of the judgement.

[91] Согласно Advocate General Riemer in *Nordgetreide v. Commission*, Case 42/71, [1972] ECR 105, at 115, Суд не имеет полномочий определять, какие меры должны быть приняты в целях выполнения его решения.

[92] Case 25/62, [1963] ECR 95.

[93] См. стр.

[94] [1963] ECR at 108.

> В настоящем деле оспариваемое решение не было аннулировано. Административная мера, которая не была аннулирована, как таковая не может представлять собой незаконное действие со стороны администрации, наносящее ущерб тем, интересы кого оно затрагивает. Последние, таким образом, не могут требовать возмещения ущерба в связи с этой мерой. Суд не может, приняв решение о компенсации, предпринять шаги, которые устранят правовые последствия решения, которое, как было сказано, не было аннулировано.

Это обоснование кажется знакомым: точно такой же аргумент был использован Комиссией в деле *Vloe berghs* v. *High Authority*. Аргумент, отвергнутый Судом в этом деле, был принят при рассмотрении дела *Plaumann*. Непонятно, почему Суд изменил мнение за столь короткое время (два года). Однако необходимо отметить, что такой ограничительный подход ни в коем случае не предусматривался Договором: в Договоре о ЕС нет каких-либо подтверждений того, что акт, подлежащий пересмотру, который не был отменен, не может быть основанием для иска из гражданского правонарушения; это также не считается принципом, заимствованным из правовых систем государств-членов[95]. Как указал Суд в решении по делу *Vloeberghs*, иски о взыскании убытков и о пересмотре различны, в том числе в части целей.

Это решение стало объектом интенсивной критики[96], однако прежде чем Суд вернулся к его рассмотрению, прошло восемь лет. Это произошло в связи с делом *Lutticke* v. *Commission*[97], связанным с иском немецкой компании против Комиссии о взыскании убытков на основании того, что Комиссия не приняла в отношении Германии директиву или решение, предусматривающее необходимость модифицировать определенные налоги, которые обязана была платить компания. Комиссия утверждала, что иск не подлежит рассмотрению, так как его цель — установить факт бездействия с ее стороны, и его результатом было бы устранение ограничений, предусмотренных Ст. 175 ЕС в отношении средств правовой защиты от бездействия. Это, конечно, точно такой же аргумент, как использованный в деле *Vloeberghs* и принят в деле *Plaumann*. На этот раз Суд его отклонил. Он обосновал это следующим образом[98]:

> Иск о взыскании убытков, предусмотренный в Ст. 178 и втором параграфе Ст. 215, был закреплен Договором в качестве независимой формы иска для определенной цели в системе исков с условиями для его использования, в соответствии с его специфической целью. Не соответствует независимой сути этого иска, а также эффективности общей системы форм исков, заложенной в Договоре, если рассматривать в качестве основания для недопустимости факт, что в определенных обстоятельствах иск о взыскании убытков ведет к результату, похожему на обеспеченный иском о бездействии на основании Ст. 175.

---

[95] См. *per* Advocate General Roemer in *Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council*, Case 5/71, [1971] ECR 975, at 990, и цитаты других авторов, которые там приведены.
[96] Там же, at 991.
[97] Case 4/69, [1971] ECR 325.
[98] Para. 6 of the judgement.

Таким образом иск был признан допустимым (хотя затем был отклонен на основании того, что бездействие Комиссии не было неправомерным).

Позиция была подтверждена при рассмотрении дела *Zuckerfabrik Schoppenstedt* v. *Council*[99], где затрагивался регламент Совета, предусматривающий компенсации владельцам акций на сахар, которые понесли ущерб из-за изменения цен в результате введения режима Сообщества на операции с сахаром. Условия этого регламента, однако, не давали право истцу, немецкой компании, на какую-либо компенсацию. По мнению немецкой компании это было неправильным, и она подала против Совета иск о взыскании ущерба. Совет оспорил допустимость этого иска на основании, что практически, если он будет удовлетворен, его результатом будет устранение правовых последствий регламента. По мнению Совета, это также подорвет систему судебного контроля, предусмотренную Ст. 173, согласно которой частные лица не имеют права оспаривать действительность регламентов. Суд отклонил этот аргумент на тех же основаниях, что и в деле Lutticke[100].

Необходимо подчеркнуть значение этого факта. Правило, вытекающее из решения по делу *Plaumann*, нечто большее, чем просто процедурное. Уже показано, что нормы о допустимости исков об аннулировании и бездействии очень жесткие: ограниченная концепция *locus standi* и короткий срок исковой давности создают существенные ограничения для права на предъявление иска по этим основаниям[101]. Следовательно, если принято, что эти процедуры — необходимое условие для иска о взыскании ущерба, возможность подачи последнего также ограничена, что в свою очередь ведет к ограничению степени ответственности Сообщества.

"Формула Schoppenstedt"

Решение по делу *Schoppenstedt* важно не только потому, что оно ознаменовало окончательное устранение установленных в деле *Plaumann* оков; оно было первым, когда Суд ЕС дал общее изложение принципов ответственности Сообщества за нормативный акт. Это изложение, именуемое далее "формула *Schoppenstedt*", воспроизводится с небольшими фразеологическими различиями в большинстве последующих дел[102]. В более поздней версии оно

---

[99] Case 5/71, [1971] ECR 975.

[100] Этот аргумент снова использован в нескольких последующих делах, однако отклонен Судом. См., например, *Compagnie d'Approvisionnement* v. *Commission*, Cases 9, 11/71, [1972] ECR 391 (paras. 3—7 of the judgement) и *Merkur* v. *Commission*, Case 43/72, [1973] ECR 1055 (paras. 3 and 4 of the judgement). Однако представляется, что доктрина Plaumann по-прежнему применима, когда истец требует не компенсации за реально понесенный ущерб, а сумму, которая была бы оплачена, если бы мера была не принята: см. *Krohn* v. *Commission*, Case 175/84, [1986] ECR 753 (paras. 30-34 of the judgement); *Birke* v. *Commission and Council*, Case 534/79, [1981] ECR 2669 (paras. 23—28 of the judgement); *Brucker* v. *Commission and Council*, Case 799/79, [1981] ECR 2697 (paras. 14—20. В таком случае, однако, иск реально не будет иском из гражданского правонарушения.

[101] См. гл. 12, выше.

[102] Полное рассмотрение формулы см. W. Van Gerven, "De niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens normatieve handelingen" [1976] SEW 2.

выглядит следующим образом[103]: "Суд ЕС последовательно заявлял, что Сообщество не возлагает на себя ответственность в связи с законодательной мерой, предусматривающей выбор экономической политики, если не имело место существенное нарушение обладающей большей юридической силой нормы права, предусматривающей защиту частного лица".

По ее условиям формула применима, когда источник ответственности — законодательная мера, предусматривающая выбор экономической политики. Концепция "законодательного акта" (также называемого "нормативный" или "общий" акт) уже рассматривалась в контексте судебного контроля[104]. Необходимо помнить, что такой акт должен отличаться не по форме, а по сути. Это акт, который предусматривает общие нормы, применяемые к неопределенной категории лиц. Как правило, он принимается в форме регламента[105]. С другой стороны, акты, по сути являющиеся индивидуальными (решения), под действие этой формулы не подпадают; однако представляется сомнительным, что ситуация в случае, когда иск подается в связи с таким актом, очень сильно отличается[106].

Чтобы формула была применимой, акт должен отражать "выбор экономической политики". Это означает два момента: акт должен носить дискреционный характер и касаться экономических вопросов. В отношении первой характеристики трудно представить нормативный акт, который не носит дискреционный характер. По второму моменту большая часть нормативных актов Сообщества касается экономических вопросов, так как Сообщество носит экономический характер. Правда, что некоторые меры больше связаны с экономикой, чем другие — регламент, запрещающий дискриминацию в отношении иностранных рабочих, несомненно, менее экономический, чем регламент, предусматривающий сборы с импортируемой продукции, — однако то, что первый может послужить причиной иска о взыскании ущерба, маловероятно. Будучи применима, формула устанавливает три условия возникновения ответственности:

1. Должно иметь место нарушение обладающей большей юридической силой нормы права;
2. Нарушение должно быть достаточно серьезным;
3. Обладающая большей юридической силой норма права должна касаться защиты частного лица.

---

[103] *HNL* v. *Council and Commission*, Cases 83, 94/76, 4, 15, 40/77, [1978] ECR 1209 at para. 4 of the judgement.

[104] См стр. 378—381.

[105] Суд также постановил, что формула применима и в случае координирующих директив: *Assurances du Crédit* v. *Council and Commission*, Case C-63/89, [1991] ECR I-1799 (para. 12 of the judgement).

[106] Так, в связи с делом *Sofrimport* v. *Commission*, Case C-152/88, [1990] ECR I-2477 Суд применил формулу, как обычно, несмотря на то, что рассматриваемые акты, принятые в форме регламентов, аннулированы на основании Ст. 173 в связи с иском непривилегированного истца, что показывает, что по сути они были решениями.

Следует отметить, что это необходимые условия ответственности; они не являются достаточными условиями: должны быть соблюдены общие нормы, касающиеся ущерба и причинной связи. Все, что дает формула, это определение обстоятельств, при которых рассматриваемый акт считается неправомерным в целях иска из гражданского правонарушения. Она не затрагивает другие элементы деликтной ответственности.

Первое условие

Первое условие — должно иметь место нарушение обладающей большей юридической силой нормы права. В этих целях любая норма права Сообщества должна рассматриваться как "обладающей большей юридической силой норма права" при условии, что она обязательна для автора акта, издание которого отождествляется с гражданским правонарушением. Другими словами, если норма создает основание для аннулирования со ссылкой на Ст. 173 ЕС (или эквивалентные положения других Договоров), она считается обладающей большей юридической силой нормой права в целях деликтной ответственности.

Пример дела, в котором Суд постановил, что общего принципа права в этих целях достаточно — дело *CNTA* v. *Commission*[107]. Это дело возникло в связи с системой денежных компенсационных сумм (m. c. a. s), которая уравновешивала флуктуации обменных курсов. Первоначально суммы предоставлялись в связи с экспортом рапса из Франции, однако 26 января 1972 г. Комиссия приняла регламент, который с 1 февраля отменил эту систему. Истцом по этому делу была французская фирма, которая до принятия регламента заключила ряд экспортных контрактов, которые подлежали реализации после завершения функционировании системы. Фирма заявила, что она заключила контракты исходя из убеждения, что m. c. a. s будут выплачиваться, и с учетом этого произвела расчет цен. Она утверждала, что ей был нанесен ущерб в результате резкого прекращения действия системы без заблаговременного предупреждения, и без обеспечения сделок, не завершенных на момент прекращения схемы. Таким образом, фирма подала иск против Комиссии о взыскании ущерба.

Для определения ответственности фирма должна была доказать, что Комиссия виновна в принятии неправомерного акта. Она предъявила претензию, что регламент был именно таким актом, так как нарушил принцип правовой определенности и, в частности, принцип защиты законных ожиданий.

Суд констатировал, что хотя система m. c. a. s не может считаться предоставляющей экспортерам гарантии, что они не потерпят убытки в результате флуктуаций обменных курсов, тем не менее она на практике обеспечи-

---

[107] Case 74/74, [1975] ECR 533.

вала защиту их от такого риска. Следовательно, даже благоразумный экспортер мог принять решение не предпринимать меры для защиты от этого риска. Суд продолжил[108]:

> В этих условиях торговец может законно ожидать, что в отношении неотменяемых сделок, которые были им заключены, так как он при условии внесения депозита получил лицензии на экспорт, заранее устанавливающие размер возмещения, не могут произойти непредвиденные изменения, вызывающие у него неминуемый ущерб вследствие риска изменения обменного курса.
>
> Таким образом, Сообщество несет ответственность, если при отсутствии более существенного вопроса, представляющего публичный интерес, Комиссия немедленно и без предупреждения отменила компенсационные суммы в отдельном секторе, без принятия переходных мер, которые по крайней мере позволят торговцам либо избежать ущерба, который они должны понести при реализации экспортных контрактов, существование и невозможность отмены которых определены при предварительном установлении размера возмещения, либо получить компенсацию такого ущерба.
>
> При отсутствии более существенного вопроса, представляющего публичный интерес, Комиссия нарушила обладающую большей юридической силой норму права, что, таким образом, является основанием ответственности Сообщества за невключение в Регламент № 189/72 переходных мер для защиты ожидания, которое торговец мог законно иметь в отношении норм Сообщества.

Суд, однако, постановил, что Сообщество не обязано компенсировать всю сумму m. c. a. s, применимых к рассматриваемым сделкам. Обязанности Сообщества должны быть сведены к компенсации реальных убытков экспортера, возникших в результате изменений обменного курса. Позднее[109] было установлено, что платежи за доставку были осуществлены во французских франках. Таким образом, CNTA не понес убытков, и следовательно, компенсация не была выплачена.

Важно отметить, что Суд не объявил регламент недействительным. Если бы это было сделано, CNTA имел бы право на m. c. a. s в обычном объеме. Противоправен не сам регламент, а непредоставление заинтересованным сторонам информации о прекращении действия системы или невключение в регламент переходных положений для защиты экспортеров, уже заключивших сделки. Именно в результате такого бездействия нарушен принцип защиты законных ожиданий, который, по мнению Суда, был обладающей бульшей юридической силой нормой права в рамках формулы Schöppenstedt.

Второе условие

Второе условие — нарушение должно быть достаточно серьезным. Это условие — самый важный аспект формулы Schöppenstedt и представляет собой

---

[108] Paras. 42—44 of the judgement.
[109] [1976] ECR 797.

самое серьезное препятствие для истца. Первое решение, которое мы рассмотрим, — решение по делу *HNL* v. *Council and Commission*[110], более известное как дело second *Skimmed-Milk Powder*. Оно возникло в связи с перепроизводством в Сообществе молока и образованием "горы" молочного порошка. Чтобы избавиться от излишков, Совет принял регламент, обязывающий производителей кормов для животных покупать молочный порошок у посредников — агентств. Идея заключалась в том, чтобы заменить молочным порошком сою как источник протеина для кормов. Однако недостатком этого было то, что молочный порошок намного дороже сои и в результате фермеры должны были платить за корма дороже.

Фермеры опротестовали регламент, были поданы различные иски, оспаривающие законность этой меры. Некоторые были поданы в национальные суды, которые в свою очередь обратились в Суд ЕС в рамках преюдициальной процедуры на основании Ст. 177; часть исков о взыскании ущерба была подана в Суд ЕС. Первое решение было вынесено в отношении дел на основании Ст. 177: Суд постановил, что регламент недействителен, так как обязывает производителей покупать молочный порошок "по такой непропорциональной цене, что это было равносильно дискриминационному распределению бремени расходов между разными секторами сельского хозяйства", что не оправдано целью уменьшения запасов молочного порошка[111]. Другими словами регламент нарушил принцип недискриминации и пропорциональности[112].

На следующий год Суд вынес решение по искам о взыскании ущерба. Так как регламент уже был объявлен недействительным, споров о выполнении первого условия формулы Schöppenstedt быть не могло; Суд также не встретил трудностей в признании выполнения третьего условия. Трудности возникли вокруг второго условия: являлось ли нарушение достаточно серьезным?

Можно предположить, что если нарушение достаточно серьезно, чтобы оправдать решение о недействительности регламента, оно так же достаточно серьезно, чтобы быть обоснованием для выплаты компенсации; Суд, однако, постановил, что это не так. Решение о недействительности удовлетворяет только первое условие формулы Schöppenstedt, но совсем не обязательно удовлетворяет второе. Суд попытался оправдать столь жесткий подход тем, что в национальном праве власти берут на себя ответственность за законодательные меры только в исключительных случаях. Такая аналогия с национальным правом представляется сомнительной из-за отсутствия в нормотворческом процессе Сообщества достаточного демократического элемента.

---

[110] Cases 83, 94/76, 4, 15, 40/77, [1978] ECR 1209.
[111] См. para. 3 of the judgement. См. далее *Bela-Mühle*, Case 114/76; *Granaria*, Case 116/75; и *Ölmühle Hamburg*, Cases 119—120/76, [1977] ECR 1211 *et seq.*
[112] См. стр. 161—162.

Суд далее постановил, что в сфере нормотворчества, предполагающей широкие дискреционные полномочия, Сообщество не несет ответственность, за исключением ситуации, когда заинтересованный институт "явно и существенно проигнорировал пределы использования своих полномочий". Таким образом требование о серьезном нарушении было расширено: в случае, когда Сообщество обладает широкими дискреционными полномочиями, истцы должны доказать наличие *явного* и *существенного* нарушения. Суд постановил, что в рассматриваемом деле эти условия не удовлетворены. Он указал четыре причины: первая, регламент затронул широкую категорию лиц, включающую всех покупателей протеиновых кормов для животных; вторая, увеличение цены оказало на стоимость производства только ограниченное влияние; третья, увеличение по сравнению с увеличением, причиной которого стали флуктуации мировых цен, было незначительным; четвертая, воздействие регламента на прибыли не превысило нормального уровня риска, присущего данной отрасли сельского хозяйства.

Из этого сделан вывод, что ответственность не может быть следствием таких мер, если нарушение права не имело серьезного воздействия на интересы истца. Последние три из четырех перечисленных факторов связаны со степенью ущерба, понесенного заинтересованными лицами. Первый фактор подразумевает, что вероятность возникновения ответственности в случае, если убытки распределены среди широкого класса лиц, гораздо меньше, чем если бы они были распределены среди малого числа пострадавших.

Через год после решения по делу *HNL* последовало несколько решений по делам, связанным с двумя необычными продуктами: одного из заменителей крахмала (quellmehl) и кукурузной муки грубого помола (gritz)[113]. Первый производится из кукурузы или пшеницы и используются при выпечке хлеба для сохранения влажности теста; второй так же производится из кукурузы и используется в пивоварении. История этих дел берет начало за несколько лет до вынесения решения, когда Сообщество приняло решение субсидировать производство крахмала для обеспечения его конкурентоспособности с синтетическими продуктами. Крахмал и эти два продукта, однако, в некоторой степени взаимозаменяемы, что позволило сбить на них цену. Чтобы предотвратить это, на эти два продукта также были распространены субсидии.

Проблема возникла, когда Совет принял регламент, отменяющий субсидии на заменитель крахмала и муку. При этом субсидии на крахмал сохранялись. Производители этих двух продуктов посчитали это несправедливым и подали иски в национальные суды. В решении в рамках преюдициальной процедуры согласно Ст. 177 ЕС Суд постановил, что Совет виновен в дис-

---

[113] *Dumortier* v. *Council*, Cases 64, 113/76, 167, 239/78, 27, 28, 45/79, [1979] ECR 3091; *Ireks-Arkady* v. *Council and Commission*, Case 238/78, [1979] ECR 2955; *DGV* v. *Council and Commission*, Cases 241, 242, 245—250/78, [1979] ECR 3017; *Interquell* v. *Council and Commission*, Cases 261—262/78, [1979] ECR 3045.

криминации, так как проявил различный подход к крахмалу и двум рассматриваемым продуктам[114]. После этого решения Совет восстановил субсидии. Однако субсидии были восстановлены с даты вынесения судебного решения. По мнению производителей двух рассматриваемых продуктов субсидии должны быть восстановлены с момента их отмены, в связи с чем они возбудили иск на основании второго параграфа Ст. 215 о взыскании убытков, которые они понесли за периода, когда субсидии не выплачивались.

В этой ситуации определение, что регламент нарушил имеющее большую юридическую силу право, предусматривающее защиту частных лиц, не представляло трудности. Было ли нарушение явным и существенным? Суд ответил на этот вопрос утвердительно. Обоснование Суда не совсем понятно, однако он подчеркнул, что производители двух рассматриваемых продуктов составили небольшую, четко определенную группу, и указал, что понесенный ими ущерб выходил за рамки риска, обычно присущего этой сфере хозяйственной деятельности. Таким образом Суд постановил, что эти производители имеют право на компенсацию, эквивалентную объему субсидий, который они бы получили, если бы считались производителями крахмала. Однако этот объем должен быть сокращен в той степени, в какой они смогли перенести ущерб на своих клиентов[115].

Это решение контрастирует с решением, вынесенным всего лишь два месяца спустя по делам *Isoglucose*[116]. Изоглюкоза, недавно разработанный продукт, уже был предметом исследования в нескольких делах. Изоглюкоза — продукт, который в определенном секторе рынка конкурирует с сахаром (легкие напитки, джемы и другие продукты). Впервые изоглюкоза появилась на рынке в 1976 г. и власти Сообщества немедленно предприняли шаги для предотвращения его конкуренции с сахаром, производимым с избытком. В результате принят регламент, согласно которому с производителей изоглюкозы взимались сборы, настолько непропорционально высокие, что, по словам производителей, делали все производство этого продукта экономически невыгодным. Две из основных фабрик по производству изоглюкозы находились в Англии, и именно здесь был подан иск о недействительности регламента. Суд в рамках преюдициальной процедуры на основании Ст. 177 постановил, что регламент нарушил принцип равенства, так как проводил дискриминационный подход в отношении производителей изоглюкозы по сравнению с производителями сахара[117]. Сборы были отменены с приданием мере обратной силы.

---

[114] *Ruckdeschel*, Cases 117/76, 16/77, [1977] ECR 1753 и *Moulins de Pont-á-Mousson*, Cases 124/76, 20/77, [1977] ECR 1795.

[115] Суд не определил размер компенсации: этот вопрос был оставлен для дальнейшего рассмотрения. См. далее, [1982]ECR 3271 и 3293.

[116] *Amylum and Tunnel Refineries* v. *Council and Commission*, Cases 116, 124/77, [1979] ECR 3497; *KSH* v. *Council and Commission*, Case 143/77, [1979] ECR 3583 (second *Isoglucose* cases).

[117] *Royal Scholten-Honig*, Cases 103, 145/77, [1978] ECR 2037 (first *Isoglucose* cases).

На этом, однако, проблемы производителей изоглюкозы не кончились. Они на период рассмотрения судебного спора должны были прекратить производство: если бы сборы не были отменены, их производственные мощности должны бы были быть переключены на другое производство или полностью остановлены. Таким образом, производители понесли значительный ущерб, вызванный остановкой производства и накладными расходами. Наиболее тяжелый удар испытала голландская фирма Koninklijke Scholten-Honig (KSN), которая была вынуждена ликвидироваться. Она построила в Тилбери большой завод, который был продан с убытками. Она утверждала, что полный размер ущерба, понесенного ей в результате действия регламента, предусматривающего взимание сборов, составлял более 147 миллионов гульденов (более 30 миллионов фунтов стерлингов). Два других производителя Amylum и Tunnel Refineries понесли меньшие убытки, однако и они были существенными: Amylum заявил об ущербе, превышающем 100 миллионов бельгийских франков, а Tunnel Refineries — об ущербе, составляющем более 1 миллиона фунтов стерлингов. Никто не мог утверждать, что эти убытки соотнесены с пределами нормального риска, характерного даже для производства нового продукта.

Таким образом, производители подали иски о взыскании убытков. В этой ситуации опять не было проблем с первым и третьим условием формулы Schoppenstedt. Однако возник вопрос, является ли нарушение явным и существенным? По примененным в предшествующих делах критериям можно предположить, что ответ на этот вопрос утвердительный. Производители изоглюкозы были еще более ограниченной группой, чем производители заменителя крахмала и кукурузной муки: их число ограничивалось большими объемами необходимых инвестиций и тем, что технология защищена патентами. Более того последствия воздействия регламента на их хозяйственную деятельность были почти катастрофическими.

Несмотря на это Суд постановил, что производители не имеют права на компенсацию. Обоснование Суда выглядело нестройно, что говорило о несовпадении мнений судей, при этом не была рассмотрена степень понесенного ущерба; вместо этого Суд уделил внимание степени нарушения права. Можно предположить, что это сделано по крайней мере так же хорошо, как и в предшествующем деле — Суд сам указал, что возложенные на производителей изоглюкозы расходы, "явно неравные" в сравнении с возложенными на производителей сахара — однако Суд постановил, что ошибка ответчиков не была столь существенной, что их поведение можно считать "граничащими с произвольным" (вопрос, в отношении которого возможны разные мнения).

Анализ этих дел показывает, что условие, что нарушение должно быть явным и существенным, имеет два аспекта: первый — степень причиненного ущерба и степень, в которой он затрагивает небольшую группу пострадавших; второй — степень нарушения права. Более того решение по делам

Isoglucose предполагает, что Сообщество несет ответственность, только если поведение ответчика граничит с произвольным, что создает более строгий критерий, чем использованный при рассмотрении более ранних дел.

Свидетельства более либерального подхода начали проявляться в 1990-х. В решении по делу *Stahlwerke Peine-Salzgitter* v. *Commission*[118] Суд применил более мягкий, чем ранее подход и указал, что поведение, граничащее с произвольным, *не* является условием[119] и в решении по делу *Sofrimport v. Commission*[120] присудил компенсацию ущерба импортеру яблок, товары которого неправомерно не допущены в Сообщество. Однако совершенно поразительным было решение Суда по делу *Mulder* v. *Council and Commission*[121], более известное под названием second *Mulder* case. Оно опять касалось предпринятых Сообществом мер в связи с перепроизводством молока. Первоначально Сообщество ввело программу, согласно которой производителям молока выплачивалась премия в случае принятия ими на себя обязательств не заниматься реализацией молока в течение пяти лет. Более 100 000 производителей воспользовались такой возможностью. Через некоторое время Сообщество ввело систему квотирования на молоко, при которой были установлены специальные сборы — "сверхсборы" — на молоко, произведенное сверх установленной квоты. Квоты основывались на количестве молока, реализованного в течение обозначенного в регламенте года. Проблема состояла в том, что регламент не принял во внимание интересы производителей, которые в течение рассматриваемого года вообще не производили молока, так как были связаны обязательствами по предшествующей программе. Когда эта программа закончилась, они оказались в самом невыгодном положении: они более не получали компенсации и не имели квоты.

В результате рассмотрения иска на основании Ст. 177 Суд ЕС постановил, что предусматривающий систему квотирования регламент нарушил законные ожидания этих производителей и является *pro tanto* недействительным[122]. Совет принял еще один регламент, предусматривающий, что данная группа производителей получает специальную квоту, составляющую 60 % от объема молока, реализованного в течение года, предшествующего году, когда приняты обязательства. Однако в ходе последующего разбирательства на основании Ст. 177 Суд постановил, что квота в 60 % слишком мала[123]. По-

---

[118] Case C-220/91-P, 18 May 1993 (ECJ), para. 51 of the judgement.

[119] В действительности дело касалось иска на основании Ст. 34 и 40 ЕОУС, а заявление, касающееся произвольности, было сделано со ссылкой на второй параграф Ст. 215 ЕС.

[120] Case C-152/88, [1990] ECR I-2477.

[121] Cases C-104/89, C-37/90, 19 May 1992.

[122] *Mulder* (first *Mulder* case), Case 120/86, [1988] ECR 2321; *Von Deetzen*, Case 170/86, [1988] ECR 2355.

[123] *Spagl*, Case C-189/89, [1990] ECR I-4539; *Pastätter*, Case C-217/89, [1990] ECR I-4585; *Von Deetzen*, Case C-44/89, [1991] ECR I-5119.

сле этого Совет принял еще один регламент, устанавливающий более высокую квоту.

Это внесло определенность на будущее, однако вопрос о компенсации за ущерб, понесенный в прошлом, сохранился. Дело second *Mulder* возникло в связи с иском о взыскании ущерба, поданным производителями на основании Ст. 215 ЕС. При предшествующих судебных разбирательствах уже было установлено, что Сообщество нарушило принцип законных ожиданий, который Суд охарактеризовал как обладающую преимущественной юридической силой норму права, предусматривающую защиту частных лиц. Таким образом опять возник вопрос, было ли нарушение достаточно явным и существенным, чтобы послужить причиной ответственности Сообщества.

Суд постановил, что в случае, когда регламент, совершенно лишал производителей молока квоты, это условие удовлетворено: производители составляли четко определяемую группу и риск, состоящий в постоянном лишении квоты, был непредвиденным и выходил за рамки риска, обычно присущего этой отрасли. С другой стороны, при регламенте, предусматривающем 60-процентную квоту, нарушение не было достаточно серьезным: Совет сделал выбор экономической политики, определяя баланс необходимости избежать перепроизводства и интересов производителей, ранее принявших на себя обязательства[124]. Таким образом, этот выбор не создавал достаточно явного и существенного нарушения пределов дискреционных полномочий Совета. Соответственно истцы имели право на компенсацию только на период до вступления в силу этого последнего регламента.

Компенсация должна была покрыть упущенную выгоду, основанную на разнице между тем, что они при разумных ожиданиях могли заработать, если бы им не было отказано в предоставлении законных квот, и тем, что они реально заработали при реализации молока вне системы квот, а также тем что они реально заработали или могли заработать[125], осуществляя альтернативную хозяйственную деятельность.

Решение по этому делу имеет выдающееся значение, так как число потенциальных истцов большое, а потенциальный объем ущерба велик. Как утверждалось, до 13 000 производителей имели право требовать возмещение ущерба на сумму около 100 миллионов фунтов стерлингов[126]. К моменту подготовки этой книги вопрос о платежах еще не был окончательно решен, но несмотря на это, Суд дал ясно понять, что отказался от политики компенсации только в случаях, когда число потенциальных истцов мало.

Из приведенного анализа можно сделать вывод: условие, что нарушение должно быть "явным и существенным", было узаконено так же, как и усло-

---

[124] Предположительно Совет заключил, что если производителям, которые ранее приняли на себя обязательства, будет предоставлена большая квота, возникнет перепроизводство молока, если квота другим производителям не будет сокращена.

[125] Применение принципа, предусматривающего обязанность уменьшить ущерб.

[126] Heukels (1993) 30 CMLRev. 368, at 376.

вие, что риск, в связи с которым был причинен ущерб, должен выходить за рамки обычно присущего рассматриваемой деятельности[127]. Однако нет необходимость показывать, что действие Сообщества граничило с произвольностью, кроме того, не представляется невозможным получить компенсацию при большом числе потенциальных истцов.

Третье условие

Третье условие — нарушенная норма права должна предусматривать защиту частного лица. Как представляется, это означает, что цель нарушенной нормы должна состоять в предоставлении выгоды частным лицам, к числу которых относится истец. Если это так, то это условие не больше чем повторение принципа, уже закрепленного в делах, рассмотренных до *Schoppenstedt.*

Впервые принцип использован при рассмотрении дела *Vloeberghs* v. *High Authority*[128]. Это дело рассматривалось выше, оно касалось правового акта ненормативного характера, а именно, бездействия в отношении принятия решения согласно Ст. 88 ЕОУС. Vloeberghs, дилер угля, обслуживал во Франции ряд клиентов, которым хотел продать уголь, импортированный из Америки и складированный в Бельгии. Власти Франции отказались допустить уголь во Францию. Vloeberghs посчитал это нарушением принципа Сообщества, предусматривающего свободное передвижение товаров, который, по его мнению, применим к углю, добытому за пределами Сообщества, при условии, что он законно импортирован в одно из государств-членов. Истец обратился в Комиссию с просьбой о реализации против Франции процедуры принудительного исполнения согласно Ст. 88 ЕОУС. После того как Комиссия не приняла соответствующих мер, он подал против Комиссии иск о взыскании ущерба со ссылкой на то, что бездействие Комиссии было нарушением Договора, в частности Ст. 8 ЕОУС, согласно которой Комиссия связана обязательством обеспечивать исполнение поставленных Договором задач.

Суд признал, что принцип свободного передвижения товаров применим в отношении угля, добытого за пределами Сообщества и законно импортированного в одно из государств-членов. Однако Суд указал, что этот принцип закреплен в интересах производителей Сообщества, и хотя его действие и распространено на уголь, добытый за пределами Сообщества, он не был

---

[127] Представляется, что эти риски должны оцениваться на основании положения, существовавшего на момент, когда истец принял участие в деятельности, непосредственно ставшей причиной ущерба: см. *Grands Moulins de Paris* v. *Council and Commission*, Case 50/86, [1987] ECR 4833, где Суд, как представляется, посчитал, что риск в случае новой продукции больше и что ущерб легче предсказуем в случае наличия тенденции в законодательстве, касающейся меры, ставшей его причиной.

[128] Cases 9, 12/60, [1961] ECR 197.

предназначен для создания благоприятных условий для тех, кто им торгует: целью распространения принципа на импортированный уголь было только обеспечить, чтобы меры, принятые для ограничения передвижения импортированного угля, косвенно не препятствовали передвижению угля, добытого в Сообществе. Следовательно, хотя Комиссия обязана добиваться принудительного исполнения этого принципа в отношении угля, добытого в Сообществе, она не несла такой обязанности в отношении угля, добытого за его пределами. Следовательно, иск был отклонен.

Еще одно дело, при рассмотрении которого истец не смог доказать, что рассматриваемая мера предназначена для защиты лиц, находящихся в его положении, — дело *Vreugdenhil* v. *Commission*[129]. Оно касалось регламента Совета, предусматривающего, что товары, экспортированные из Сообщества, могут быть реимпортированы беспошлинно. Комиссия, действуя на основании полномочий, делегированных ей Советом согласно другому регламенту, закрепила, что на некоторые случаи это право не распространяется. При рассмотрении более раннего иска на основании Ст. 177[130] Суд постановил, что, делая это, Комиссия превысила предоставленные ей полномочия и злоупотребила доверием Совета. Таким образом, мера Комиссии признана недействительной. Истцы по делу *Vreugdenhil* v. *Commission* подали иск о взыскании ущерба, однако Суд постановил, что разделение полномочий между различными институтами Сообщества имеет целью сохранение институционного баланса: оно не связано с защитой частных лиц. Следовательно, иск не был удовлетворен.

Дело Kampffmeyer v. *Commission*[131] дает наиболее понятный анализ этого вопроса. Более подробно оно рассмотрено в других частях книги[132], здесь достаточно сказать, что истцами были немецкие импортеры зерновых, которые обратились к немецким властям с просьбой о предоставлении лицензии на импорт кукурузы из Франции. Согласно Ст. 22 Регламента 19, немецкие власти могли отказать в удовлетворении просьбы только при опасности создания серьезных диспропорций на рынке. Любое такое решение должно подтверждаться Комиссией, которая связана обязательством не подтверждать отказ, если, по ее мнению, это условие не выполнено. По обстоятельствам дела *Kampffmeyer* немецкие власти отказали в выдаче лицензий на импорт и это решение было подтверждено Комиссией. После этого истцы подали против Сообщества иск о взыскании убытков.

Суд постановил, что условие, предусмотренное Ст. 22 Регламента 19, практически удовлетворено не было, и что решение Комиссии, подтверждающее меры немецких властей, было недействительным. Нарушена ли

---

[129] Case C-282/90, 13 March 1992.
[130] *Vreugdenhil* v. *Minister van Landbouw en Visserij*, Case 22/88, [1989] ECR 2049.
[131] Cases 5, 7, 13—24/66, [1967] ECR 245.
[132] См. стр. 494—495 и 518—519.

правовая норма (Ст. 22 Регламента 19), обеспечивающая интересы истцов? Суд ответил на этот вопрос утвердительно. Он привел следующее обоснование своего решения[133]:

> В отношении довода, что правовая нарушенная норма не предназначалась для защиты интересов истцов, упомянутая Ст. 22 в сочетании с другими положениями Регламента № 19 предназначена, согласно содержанию четвертого параграфа преамбулы к регламенту, для обеспечения соответствующей поддержки сельскохозяйственных рынков в переходный период, с одной стороны, и для создания условий в целях постепенного формирования единого рынка путем создания возможности для развития свободного передвижения товаров, с другой. Более того интересы производителей в государствах-членах и свободной торговли между ними прямо упомянуты в преамбуле к рассматриваемому регламенту. Из Ст. 18 , в частности,следует, что использование свободы торговли между государствами является предметом только общих требований, предусмотренных ее положениями и положениями последующих регламентов. Ст. 22 закрепляет исключение из этих общих норм, и следовательно, нарушение этой Статьи должно рассматриваться как нарушение этих норм и интересов, для защиты которых они предназначены. Факт, что эти интересы по сути являются общими, не означает, что они не включают интересы отдельных предприятий, какими являются истцы, которые, будучи импортерами зерновых, являются участниками внутренней торговли Сообщества. Несмотря на то, что применение рассматриваемых правовых норм в целом не может иметь характера непосредственного и персонального обращения к упомянутым предприятиям, это не блокирует возможности того, что защита их интересов может — как это имеет место в рассматриваемом случае — предусматриваться этими правовыми нормами. Таким образом, аргумент ответчика, что правовая норма, содержащаяся в Ст. 22 Регламента № 19, не предназначена для защиты интересов истцов, не может быть принят во внимание.

Задача определить цель правовой нормы часто предполагает большее, чем чисто юридический анализ, и в связи с этим определить общие правила не представляется возможным. Однако интересно, что Суд в приведенной цитате прямо отклонил два аргумента. Первый, факт, что положение принято в общих интересах, не означает, что оно *так же* не может обеспечивать защиту интересов отдельных частных лиц. Таким образом, достаточно, чтобы оно *частично* предназначалось для защиты их интересов. Второй, факт, что частное лицо не имеет *locus standi* в целях оспаривания положения в рамках иска о пересмотре, так как оно не имеет по отношению к нему характер непосредственного и персонального обращения[134], не обязательно означает, что положение не предназначено для защиты его интересов.

Выводы

Ранее отмечалось, что преимущество иска из гражданского правонарушения — то, что он не будет предметом ограничений, применимых в отношении

---

[133] [1967] ECR at 262—263.
[134] См. гл. 12, выше.

исков о судебном контроле, в частности короткого срока исковой давности и ограничительных норм в отношении *locus standi*. Это, однако, уравновешивается фактом, что должен быть установлен факт более серьезного нарушения со стороны Сообщества.

ПАРАЛЛЕЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: СООБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВА-ЧЛЕНЫ

Здесь будет рассмотрен вопрос, в какой степени затрагивается ответственность Сообщества при наличии параллельной ответственности национальных властей. Эта проблема возникает очень часто, так как проведение национальными властями политики Сообщества — обычная практика. Политические решения принимаются институтами Сообщества, от которых исходят необходимые правовые акты; однако выполнение этих решений, как правило возлагается на органы национальных правительств, действующих от имени Сообщества. Гражданин, как правило, сталкивается с последними, и, если ему наносится ущерб, как правило, это происходит через эти органы. Если, таким образом, его необоснованно вынуждают заплатить определенную сумму, или отказывают в предоставлении гранта, на который он имеет право — это результат действия либо бездействия национальных властей. Корни проблемы уходят в действие или бездействие со стороны Сообщества, однако так как реализация осуществлялась национальными властями, возникает возможность подать иск как против национальных властей, так и против Сообщества. Иск против национальных властей может быть иском из гражданского правонарушения, квазиконтракта (возмещение убытков) или из предусмотренных законом обязательств. Такой иск должен предъявляется в национальных судах, так как не существует положения, что частное лицо может возбудить в Суде ЕС дело против национального правительства[135].

Затронет ли наличие такого средства правовой защиты возможное право заинтересованного лица на подачу иска в Суд ЕС против Сообщества? Несомненно, истец не может получить компенсацию дважды. Любая полученная им по решению национальных судов компенсация должна быть вычтена из той, которая присуждена Судом ЕС. Однако что произойдет, если компенсация на национальном уровне еще не получена либо из-за того, что иск еще не подан, либо потому, что он находится на рассмотрении?

---

[135] Иски против государства-члена в Суде ЕС могут быть возбуждены только Комиссией или другим государством-членом: Ст. 169 и 170 ЕС и 141 и 142 Евратома. Согласно Договору о ЕОУС такие иски вообще не могут быть поданы.

Впервые эта проблема возникла в деле *Kampffmeyer* v. *Commission*[136]. Это дело, уже рассматривалось выше[137], оно касалось немецких дилеров зерновых, которым было отказано в предоставлении лицензии на ввоз кукурузы из Франции в Германию. К моменту, когда ввоз был разрешен, была повышена сумма сборов; таким образом, дилеры, которые совершили сделки, должны были нести дополнительные расходы. Решение о запрете импорта было принято немецким правительством, и, как требует право Сообщества, подтверждено Комиссией. В результате предшествующего разбирательства[138] Суд аннулировал решение Комиссии, после чего импортеры предъявили против Комиссии иск о возмещении ущерба. Суд постановил, что, подтвердив рассматриваемые меры немецкого правительства при неоправданных обстоятельствах, Комиссия совершила неправомерное действие, которое может служить основанием ответственности. Суд выразил готовность рассмотреть возможность компенсации только для тех импортеров, которые заключили контракты на покупку кукурузы во Франции до отказа в предоставлении лицензий на импорт. Понесенные убытки подразделялись на две категории: в одних случаях кукуруза приобретена и сборы уплачены, а в других контракты были расторгнуты. В отношении первой категории ущерб был эквивалентен сумме уплаченных сборов, в отношении второй он состоял из расходов в связи с расторжением контракта и упущенной выгоды[139].

При параллельной ответственности существует два возможных основания для иска против немецких властей. Одно из них — квазиконтракт (возмещение убытков). Это основание применимо только в случае, когда кукуруза была импортирована в Германию и были оплачены сборы. Суд указал, что сборы уплачены немецкому казначейству и их возмещение возможно путем разбирательства в немецких судах. Таким образом Суд постановил, что до того, как компенсация на этом основании будет рассмотрена Судом ЕС, истцы должны исчерпать возможности добиться ее на том же основании в национальных судах.

Второе возможное основание для иска против немецких властей — гражданское правонарушение. Решение немецких властей о запрете импорта было неправомерным, и они, как и Сообщество, были в этом виноваты: немецкие власти наложили запрет; Комиссия этот запрет подтвердила. В действительности иск против немецких властей уже был подан, однако немецкий суд приостановил разбирательство в ожидании результатов рассмотрения иска в Суде ЕС. Суд ЕС постановил, что до того как он решит вопрос о степени ответственности Сообщества, немецким судам должна быть предоставлена возможность решить вопрос об ответственности немецких властей. Таким образом производство в Суде ЕС было приостановлено.

---

[136] Cases 5, 7, 13—24/66, [1967] ECR 245. См. также *Becher* v. *Commission*, Case 30/66, [1967] ECR 285.

[137] См. стр. 494—495 и 516—517.

[138] *Toepfer* v. *Commission*, Cases 106-107/63, [1965] ECR 405 рассматривается на стр.

[139] Вопрос об ущербе рассматривается ниже на стр. 497—498.

Было ли это решение оправданным? Представляется, что отправная точка решения — то, что основная ответственность лежит на немецких властях, а ответственность Сообщества носит субсидиарный характер[140]. Это было существенным оправданием с точки зрения уплаты сборов, так как согласно действующим в то время положениям сборы не поступали в Сообщество. Если согласно праву Германии существовало право на возмещение сборов, считать этот аспект притязания в качестве аспекта, в отношении которого ответственность Сообщества носит субсидиарный характер, не лишено смысла.

Однако аналогичное решение по вопросу об ответственности в связи с гражданским правонарушением трудно оправдать. Это случай совместной ответственности, и какая-либо веская причина, указывающая, что ответственность Сообщества должна рассматриваться как субсидиарная, отсутствовала. Производство в немецком суде уже было приостановлено в ожидании рассмотрения иска против Сообщества; теперь производство так же было приостановлено и в Суде ЕС в ожидании рассмотрения решения немецкого суда. Ни один из этих судов не выразил решимости первым вынести решение. Суд ЕС жертвовал интересами истцов, которым должно быть предоставлено право подачи иска против любого правонарушителя по своему выбору с целью переместить ответственность на немецкие власти. Суд обосновал свое решение тем, что это необходимо, чтобы "избежать того, чтобы истцам была выплачена недостаточная или чрезмерная компенсация того же ущерба в результате различных его оценок двумя разными судами, применяющими разные правовые нормы"[141]. Немецкий суд, конечно, мог для оправдания своего решения привести такой же довод.

Трудно понять, почему Суд занял такую позицию[142]. Возможно, он посчитал, что если он проявит более либеральный подход, он столкнется с потоком исков о взыскании убытков; возможно, он опасался того, что немецкие власти лишат Комиссию маневра и Сообщество будет вынуждено само регулировать вопрос в полном объеме. Какими бы ни были причины, решение вызвало абсолютно неудовлетворительные последствия для истцов, которые для получения удовлетворения вынуждены бороться годами[143].

Не прошло и пяти лет, как проблема опять возникла перед Судом ЕС. Это произошло при рассмотрении дела *Haegeman* v. *Commission*[144], решение

---

[140] См. *per* Advocate General Gand in *Becher* v. *Commission*, Case 30/66, [1967] ECR 285, at 305.

[141] [1967] ECR at 266.

[142] Необходимо отметить, что принятое Судом решение не было поддержано Генеральным адвокатом Гандом: см. [1967] ECR at 278—279.

[143] См. Schermers, "The Law as it Stands on the appeal for Damages" (1975) 1 LIEI 113, at 135 и Boulouis and Chevallier, *Grands arrets de la cour de justice des communautés européennes*, Tome 1, 417, note A1 (1974). 9 лет спустя большинство истцов действительно получили компенсацию в немецких судах, однако некоторые до сих пор не исчерпали средств правовой защиты, предоставляемых национальным правом: см. Durand, "Restitution or Damages: National or European Court?" (1975—1976) 1 ELRev. 431, at 433.

[144] Case 96/71, [1972] ECR 1005.

по которому принято в 1972 г. Haegeman, бельгийская фирма, импортировала вино из Греции (которая на тот момент не была государством-членом). Согласно регламенту Сообщества при таком импорте вина взималась компенсационная таможенная пошлина, которая, по мнению Haegeman, была неправомерной и противоречила соглашению об ассоциации между Сообществом и Грецией. Фирма обратилась в Комиссию с просьбой вернуть уплаченные ей суммы. Когда в этом было отказано, она подала иск на основании Ст. 173 ЕС об аннулировании решения об отказе вернуть деньги.

Необходимо отметить, что хотя компенсационные таможенные пошлины установлены согласно регламентам Сообщества, они выплачивались бельгийским властям. В этом отношении ситуация напоминала дело *Kampffmeyer*. Однако с момента вынесения решения по этому делу произошли важные события. Решение Совета от 21 апреля 1970 г. о замене финансовых взносов от государств-членов собственными ресурсами Сообщества (Council Decision on the Replacement of Financial Contributions from Member States by the Communities' Own Resources)[145] предусматривало, что с 1 января 1971 г. поступления от определенных сборов и пошлин должны перечисляться Сообществу. По мнению Суда, рассматриваемая компенсационная таможенная пошлина подпадала под это положение. Другими словами, если в деле *Kampffmeyer* сборы поступали в национальные фонды, то в деле *Haegeman* денежные суммы переводились Сообществу[146].

Можно предположить, что появление этого нового фактора существенно укрепляет мнение, что обязанность возместить уплаченные денежные суммы должна лежать на Сообществе. Суд, однако, постановил, что так как взимание пошлины производится национальными властями, претензии об их возврате также должны рассматриваться ими. Следовательно, любой такой иск должен подаваться в национальные суды. Поэтому рассмотрение заявления Haegeman в обязанности Комиссии не входило.

Такое обоснование трудно принять. Факт, что механизм взимания находится в сфере компетенции национальных властей и что само взимание осуществляется национальными должностными лицами, не затрагивает вопроса ответственности за решение об установлении платежей. Пошлины введены согласно положениям Сообщества и взимались от его имени. Национальные власти были агентами Сообщества и платежи поступали в фонды Сообщества. Если пошлины неправомерны, именно Сообщество, а не национальные власти, незаконно обогатилось. Таким образом, решение о том, что только национальные власти должны нести ответственность за возмещение ущерба, неоправданно[147].

---

[145] Decision 70/243, JO 1970, L94.

[146] Из фактов дела непонятно, были ли все платежи произведены после 1 января 1971 г., однако Суд при вынесении решения исходил из того, что все платежи поступили в фонды Сообщества.

[147] Однако см. Joilet, *Le contentieux*, 228.

Haegeman также в связи с гражданским правонарушением требовала возмещения различных видов ущерба, который ей был нанесен в результате введения пошлин, однако Суд постановил, что поскольку вопрос об ответственности Сообщества зависит от правомерности пошлины, иск "на настоящей стадии" будет отклонен. Что имел в виду Суд, не совсем понятно, однако, как представляется, он хотел, чтобы Haegeman сначала установила факт неправомерности пошлины при судебном разбирательстве в бельгийских судах с использованием преюдициальной процедуры на основании Ст. 177 ЕС. После этого, если иск будет удовлетворен, фирма может снова подать в Суд иск из гражданского правонарушения.

Интересно, что в связи с рассмотренным за несколько месяцев до этого делом *Compagnie d'Approvisionnement* v. *Commission* (№ 2)[148] Генеральный адвокат Дютейе де Ламот (Dutheillet de Lamothe) подверг такую возможность детальному анализу. Дело возникло в связи с притязанием французских дилеров зерновых относительно того, что Комиссия установила слишком низкий уровень субсидий, предоставляемых согласно регламенту Совета. Таким образом дилеры подали иск против Комиссии на основании второго параграфа Ст. 215. Один из аргументов Комиссии заключался в том, что иск не подлежит рассмотрению, так как истцы сначала должны обратиться во французский суд, чтобы установить неправомерность регламента Комиссии, устанавливающего уровень субсидий. В рамках этого разбирательства национальный суд мог обратиться в Суд ЕС в преюдициальном порядке, и решение по этому вопросу было бы вынесено. По мнению Комиссии, только если такой иск удовлетворен, истцы имеют право подать иск против Сообщества.

Генеральный адвокат Дютейе де Ламот (Dutheillet de Lamothe) отклонил этот аргумент. Он подчеркнул, что, во-первых, в связи с многоуровневой системой национальных судов, чтобы вопрос был окончательно решен, может потребоваться пять лет. К этому моменту истечет срок исковой давности для подачи иска против Сообщества. (С его точки зрения нет причин прерывать срок исковой давности.) Он также указал на большие трудности, создаваемые с использованием аналогичных концепций во Франции и других странах и подчеркнул, что в результате возможен отказ от справедливости. В заключение он обратил внимание на то, что в Договоре нет каких-либо указаний, оправдывающих такую процедуру.

Суд признал иск допустимым, и хотя он не подверг этот вопрос непосредственному анализу, он косвенно отклонил аргумент Комиссии. Можно поставить вопрос, почему вскоре после этого он обязал Haegeman проделать, как это назвал Генеральный адвокат Дютейе де Ламот (Dutheillet de Lamothe), "долгий марш" через национальные суды.

Однако в деле *Merkur* v. *Commission*[149], которое было рассмотрено через год после дела *Haegeman*, Суд признал иск допустимым. Он указал, что, как

---

[148] Cases 9, 11/71, [1972] ECR 391.
[149] Case 43/72, [1973] ECR 1055.

и в связи с одним из предшествующих дел, "не будет соответствовать правильному отправлению правосудия и требованиям эффективности процедур, если принуждать истца обращаться к национальным средствам правовой защиты и таким образом ждать в течение продолжительного времени окончательного решения в отношении его притязания"[150]. Такое решение можно воспринимать только как отход от решения по делу *Haegeman*[151].

Несколько следующих лет о решении по делу *Haegeman* почти ничего не было слышно, и можно было предположить, что оно тихо забыто. В связи с одним из дел — *Holtz and Willemsen* v. *Council and Commission*[152] Комиссия утверждала, что притязание истца (о субсидии) должно рассматриваться в национальных судах. Этот аргумент был отклонен генеральным адвокатом Райшльем (Reischl)[153] и Суд, хотя и не рассматривал вопрос, посчитал иск допустимым. В деле *CNTA* v. *Commission*[154] вопрос фактически даже не затрагивался.

Однако в 1975 г. Суд снова изменил точку зрения[155] и начиная с этого момента при рассмотрении многих дел истцов отсылали в национальные суды. На настоящий момент прецедентны стабилизировались настолько, что можно сделать определенные выводы. Чтобы это сделать, необходимо различать три отдельные ситуации: первая, когда ущерб, понесенный истцом, связан с тем, что он неправомерно вынужден выплатить денежную сумму национальным властям; вторая, когда его ущерб связан с тем, что национальные власти неправомерно отказались произвести платеж в его пользу; третья, когда ущерб вызван какими-либо другими причинами. В первой ситуации право истца на подачу иска против национальных властей основано на квазиконтракте (возмещении ущерба); во второй — на обязательстве, основанном на законе; в третей — в связи с гражданским правонарушением. Каждая из ситуаций будет рассмотрена отдельно.

Возмещение ущерба

Когда ущерб истца связан с тем, что он был неправомерно вынужден произвести оплату в адрес национальных властей, он, как правило, имеет средство правовой защиты против национальных властей на основании квазиконтракта. В этой ситуации истец не имеет права подать иск против Сооб-

---

[150] Там же, at para. 6 of the judgement.

[151] См. Van Gerven, "De niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens normatieve handelingen" [1976] SEW 2, at 7—8.

[152] Case 153/73, [1974] ECR 675.

[153] [1974] ECR at 700—701.

[154] Case 74/74, [1975] ECR 533 (рассматривается на стр. 507—508).

[155] Доктрина была реанимирована (весьма двусмысленно) при рассмотрении *Grands Moulins des Antilles* v. *Commission*, Case 99/74, [1975] ECR 1531 и (более выразительно) *IBC* v. *Commission*, Case 46/75, [1976] ECR 65. Рассмотрение этого и более поздних дел см. Hartley, "Concurrent Liability in EEC Law: A Critical Review of the Cases" (1977) 2 ELRev. 249.

щества даже в случае, если национальные власти действовали как агент Сообщества и передали перечисленные суммы Сообществу. В деле *Kampffmeyer*[156] иск в Суд ЕС признан допустимым и ответственность Сообщества в принципе признана; в последующих делах иски были признаны не подлежащим рассмотрению, что и считается на сегодняшний день нормой[157].

Обязательство, основанное на законе

Вторая ситуация предполагает, что ущерб нанесен в связи с неправомерным отказом национальных властей произвести платеж в пользу истца. Независимо от того, что установлено в рассмотренных ранее делах[158], по действующему на настоящий момент общему правилу иски считаются не подлежащими рассмотрению, даже если основой обязательства является мера Сообщества и национальные власти получили свои фонды от Сообщества[159].

Отсутствие национального средства правовой защиты

В обеих рассмотренных ранее ситуациях положение иное, если у истца нет доступных средств правовой защиты в национальных судах. Так как альтернативой был бы *отказ в отправлении правосудия*, Суд ЕС после некоторых колебаний[160] постановил, что иск против соответствующего института Сообщества может быть подан непосредственно в Суде ЕС[161].

Это хорошо видно на примере дела *Roquette* v. *Commission*[162]. Оно было обусловлено более ранним делом[163], рассмотренным в гл. 8[164], которое воз-

---

[156] См. стр. 518—519.

[157] *Vreugdenhil* v. *Commission*, Case C-282/90, [1992] ECR I-1937 (para. 12 of the judgement).

[158] См. стр. 521—523.

[159] *Asteris v. Greece*, Cases 106-20/87, [1988] ECR 5515, para. 25 of the judgement и приведенные там дела.

[160] *Roquette v. Commission*, Case 26/74, [1976] ECR 677. Это дело касалось экспортера, который согласно положению права Сообщества был обязан оплатить сборы. Сборы взимались национальными властями и передавались Комиссии. Экспортер посчитал, что он не должен был платить этот сбор, и подал иск с целью получения уплаченных денежных сумм обратно с учетом банковского процента как против национальных властей (в национальных судах), так и против Комиссии (в Суде ЕС). Национальные суды обратились в Суд ЕС в рамках преюдициальной процедуры на основании Ст. 177 ЕС и Суд ЕС вынес решение в пользу экспортера (*Roquette v. France*, Case 34/74, [1974] ECR 1217). Национальный суд произвел возврат основной суммы, однако отказал в выплате банковского процента, частично на основании того, что деньги в течение рассматриваемого периода использовались Сообществом. После этого в целях получения процента экспортер подал иск против Комиссии. Суд ЕС, однако, посчитал этот иск недопустимым на основании того, что он, по его мнению, был акцессорным по отношению к первому, рассмотрение которого находилось в исключительной компетенции национальных судов.

[161] *Unifex v. Commission and Council*, Case 281/82, [1984] ECR 1969 (paras. 1—13 of the judgement); *Krohn v. Commission*, Case 175/84, [1986] ECR 753 (paras. 24—249 of the judgement); см. также *De Boer Buizen v. Council and Commission*, Case 81/86, [1987] ECR 3677 (paras. 9—10 of the judgement) (деликтный иск).

[162] Case 20/88, [1989] ECR 1553.

[163] *Roquette* v. *French Customs*, Case 145/79, [1980] ECR 2917.

[164] См. стр. 262—265.

никло, потому что согласно регламенту Сообщества, который они посчитали неправомерным, несколько экспортеров зерновых были обязаны платить m. c. a. s. Экспортеры подали иск во французском суде о взыскании уплаченных сумм (которые от имени Сообщества взимались французскими властями). В рамках преюдициальной процедуры на основании Ст. 177 ЕС Суд постановил, что регламент фактически был недействительным, однако истцы не имеют права вернуть уплаченные деньги. После этого Roquette подал иск о взыскании ущерба в Суд ЕС на основании Ст. 215. Как подчеркнул Суд ЕС, в сложившейся ситуации Roquette не мог использовать национальные средства правовой защиты, так как они блокировались самим Судом ЕС в связи с более ранним делом[165]. Следовательно, несмотря на протесты Комиссии[166] иск был признан допустимым[167].

Обстоятельства дела *Roquette* были необычны. Наиболее распространена ситуация, когда единственная причина проблем — бездействие Комиссии или Совета в отношении принятия юридического акта. В этом случае истец не может подать иск в национальном суде и требовать его рассмотрения как если бы акт был принят. Этого также не может сделать и Суд ЕС: в связи с исками о бездействии все, что он может сделать, это объявить, что бездействие ответчика противоречит Договору. Сам Суд принять акт не может[168]. Таким образом, при таких обстоятельствах нет какой-либо процедуры, согласно которой истец может предъявить иск в национальных судах, следовательно, он может подать иск в Суде ЕС на основании Ст. 215[169].

Эту ситуацию необходимо отличать от другой, обманчиво сходной, но фактически совершенно другой, в которой рассматриваемое право уже существует в связи с принятием предшествующей меры, однако неправомерно блокировано более поздней мерой. В этом случае, как правило, доступны средства правовой защиты в национальных судах, так как истец может утверждать, что более поздняя мера недействительна и не создает правовых последствий. В этой ситуации можно обратиться в Суд ЕС в преюдициальном порядке и если он подтвердит, более ранняя мера может быть применена, как если бы она оставалась действительной[170].

Гражданское правонарушение

При иске из гражданского правонарушения истец требует не определенную сумму, а компенсацию причиненного ущерба. Как представляется, на настоящий момент уже установлено, что если это действительно содержание

---

[165] См. paras. 14—17 of the judgement.
[166] См. para. 9 of the judgement.
[167] Суд, однако, постановил, что решение по предшествующему делу обязывает отклонить иск по существу.
[168] См. стр. 430.
[169] *Unifrex* v. *Commission and Council* (выше).
[170] *IBC* v. *Commission*, Case 46/75, [1976] ECR 65.

притязания, истец может подать иск против Сообщества непосредственно в Суде ЕС[171].

Это показано в решении по делу *Dietz* v. *Commission*[172]. Dietz, являясь немецкой фирмой, подписала контракт на экспорт сахара в Италию. После подписания контракта, но до его реального исполнения были введены сборы при экспорте в Италию. В результате Dietz понесла убытки и предъявила в Суде ЕС иск против Сообщества на основании, что неожиданное введение сборов нарушило принцип защиты законных ожиданий.

В решении Суда по делу *CNTA*, которое было рассмотрено два года назад, Суд постановил, что иск такого рода допустим[173]. Однако, как ясно дали понять в этом решении, истец, находящийся в положении Dietz, не мог требовать полного возмещения сборов; он мог требовать только компенсацию реального ущерба — не компенсацию упущенной выгоды, — который он понес. В связи с этим иск Dietz не был иском о возмещении фиксированной суммы, а считался иском из гражданского правонарушения; следовательно, был допустим.

В делах *Quellmehl* и *Gritz* это установлено еще более определенно. Как было показано[174], суть притязания то, что в отношении Quellmehl и Gritz были отменены субсидии, при этом субсидии на крахмал сохранились. Так как крахмал был конкурентом этих двух продуктов, это признано проявлением дискриминации. Суд, однако, постановил, что производители этих продуктов не имели притязания в отношении субсидий как таковых; все, на что они имели право, это компенсация понесенного ими ущерба (хотя по фактам дела это оказалось тем же). Это был иск из гражданского правонарушения *и, следовательно, он был допустим*.

В заключение необходимо подчеркнуть, что вопрос об ответственности Сообщества может возникнуть, только если причиненный ущерб был следствием действия со стороны Сообщества; если он был следствием независимых действий национальных властей, Сообщество нести ответственность не может: параллельная ответственность возникает только тогда, когда национальные власти действуют в качестве агентов Сообщества или согласно инструкциям института Сообщества.

---

[171] Кроме уже рассмотренных дел, см. *Zuckerfabrik Bedburg* v. *Council and Commission*, Case 281/84, [1987] ECR 49 (paras. 10—12 of the judgement); *Vreugdenhil* v. *Commission*, Case C-282/90, 13 March 1992 (paras. 9—15 of the judgement). В связи с делом *Assurances du Credit* v. *Council and Commission*, Case C-63/89, [1991] ECR I-1799 генеральный адвокат Тезоро (Tesauro) утверждал, что даже при деликтном иске он не может быть предъявлен в Суде ЕС, если истцу доступно адекватное средство правовой защиты в национальном суде. Это утверждение, которое Судом рассмотрено не было, однако, противоречит решению по делу *Zuckerfabrik Bedburg*, в котором проводилось четкое разграничение между деликтными исками и исками о возврате денежных сумм; оно также противоречит решению по делу *Vreugdenhil*, которое отражает похожее различие.

[172] Case 126/76, [1977] ECR 2431.

[173] См. стр. 507—508.

[174] См. стр. 509—510.

Литература для дополнительной информации

Joilet (Le contentieux), 243—271.

Durand, "Restitution or Damages: National Court or European Court?" (1975—1976) 1 ELRev. 431.

Harding, "The Choice of Court Problem in Cases of Non-Contractual Liability under EEC Law" (1979) 16 CMLRev. 389.

Lewis, "Joint and Several Libility of the European Communities and National Authorities" [1980] *Current Legal Problems* 99.

Barav, "La répétition de l'indu" [1981] CDE 507.

Bridge, "Procedural Aspects of the Enforcement of European Community Law through the Legal Systems of the Member States" (1984) 9 ELRev. 28.

Oliver, "Enforcing Community Rights in the English Courts" (1987) 50 MLR 881.

Schermers, Heukels, and Mead (eds.), *Non-Contractual Liability of the European Communities* (1988).

Schockweiler, "Le régime de la responsabilité extra-contractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne" [1990] RTDE 27.

Wils, "Concurrent Liability of the Community and a Member State" (1992) 17 ELRev. 191.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Содержание приложения

ДОГОВОР ОБ УЧРЕЖДЕНИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА 530

Часть первая. ПРИНЦИПЫ 531
Часть вторая. ГРАЖДАНСТВО СОЮЗА 534
Часть третья. ПОЛИТИКА СООБЩЕСТВА 535
Раздел I. СВОБОДНОЕ ПЕРЕДВИЖЕНИЕ ТОВАРОВ 535
Глава 1. ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ 536
Отдел 1. Устранение таможенных пошлин между государствами-членами 536
Отдел 2. Установление общего таможенного тарифа 538
Глава 2. УСТРАНЕНИЕ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ 541
Раздел II. СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО 544
Раздел III. СВОБОДНОЕ ДВИЖЕНИЕ ЛИЦ, УСЛУГ И КАПИТАЛОВ 548
Глава 1. ТРУДЯЩИЕСЯ 548
Глава 2. ПРАВО НА ЖИТЕЛЬСТВО И ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ 549
Глава 3. УСЛУГИ 552
Глава 4 КАПИТАЛ И ПЛАТЕЖИ 553
Раздел IV. ТРАНСПОРТ 555
Раздел V. ОБЩИЕ ПРАВИЛА О КОНКУРЕНЦИИ, НАЛОГООБЛОЖЕНИИ И СБЛИЖЕНИИ ПРАВОВЫХ НОРМ 557
Глава 1. ПРАВИЛА О КОНКУРЕНЦИИ 557
Отдел 1. Правила, применяемые к предприятиям 557
Отдел 2. Демпинг 559
Отдел 3. Государственная помощь 560
Глава 2. ПОЛОЖЕНИЯ О НАЛОГАХ 561
Глава 3. СБЛИЖЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ 562
Раздел VI. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И ВАЛЮТНАЯ ПОЛИТИКА 564
Глава 1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 564
Глава 2. ВАЛЮТНАЯ ПОЛИТИКА 568
Глава 3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ 571
Глава 4. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ 573
Раздел VII. ОБЩАЯ ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА 578

Раздел VIII. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА, ОБРАЗОВАНИЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ И МОЛОДЕЖЬ 580
Глава 1. СОЦИАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ 580
Глава 2. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ФОНД 581
Глава 3. ОБРАЗОВАНИЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ И МОЛОДЕЖЬ 581
Раздел IX. КУЛЬТУРА 583
Раздел X. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ 583
Раздел XI. ЗАЩИТА ПОТРЕБИТЕЛЯ 584
Раздел XII. ТРАНСЕВРОПЕЙСКИЕ СЕТИ 584
Раздел XIII. ПРОМЫШЛЕННОСТЬ 585
Раздел XIV. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ СПЛОЧЕНИЕ 586
Раздел XV. ИССЛЕДОВАНИЯ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ 587
Раздел XVI. ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА 589
Раздел XVII. СОТРУДНИЧЕСТВО В ЦЕЛЯХ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ 590
Часть четвертая. АССОЦИАЦИЯ С ЗАМОРСКИМИ СТРАНАМИ И ТЕРРИТОРИЯМИ 591
Часть пятая. ИНСТИТУТЫ СООБЩЕСТВА 593
Раздел I. ПОЛОЖЕНИЯ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТОВ 593
Глава 1. ИНСТИТУТЫ 593
Отдел 1. Европейский парламент 593
Отдел 2. Совет 596
Отдел 3. Комиссия 597
Отдел 4. Суд ЕС 599
Отдел 5. Счетная палата 604
Глава 2. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДЛЯ НЕСКОЛЬКИХ ИНСТИТУТОВ 606
Глава 3. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ КОМИТЕТ 609
Глава 4. КОМИТЕТ РЕГИОНОВ 610
Глава 5. ЕВРОПЕЙСКИЙ ИНВЕСТИЦИОННЫЙ БАНК 611
Раздел II. ФИНАНСОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ 612
Часть шестая. ОБЩИЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ 617

ДОГОВОР О ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ 623

Раздел I. ОБЩИЕ УСЛОВИЯ 624
Раздел V. ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ОБЩЕЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ И ПОЛИТИКЕ БЕЗОПАСНОСТИ 626
Раздел VI. ПОЛОЖЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ОБЛАСТИ ПРАВОСУДИЯ И ВНУТРЕННИХ ДЕЛ 629
Раздел VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ 632

ДОГОВОР ОБ УЧРЕЖДЕНИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА

С ИЗМЕНЕНИЯМИ, ВНЕСЕННЫМИ ПОСЛЕДУЮЩИМИ ДОГОВОРАМИ

Рим, 25 марта 1957 г.
(неофициальный перевод с английского)

Его Величество Король Бельгийцев, Президент Федеративной Республики Германия, Президент Французской Республики, Президент Итальянской Республики, Ее Королевское Высочество Великая Герцогиня Люксембургская, Ее Величество Королева Нидерландов,

Полные решимости заложить основы для все более тесного союза европейских народов,

Решив обеспечить экономический и социальный прогресс своих стран путем общих действий, направленных на устранение разделяющих Европу барьеров,

Подтвердив, что основной целью их усилий является непрерывное улучшение условий жизни и труда своих народов,

Признавая, что устранение существующих препятствий требует согласованных действий, призванных гарантировать устойчивое развитие, сбалансированную торговлю и честную конкуренцию,

Движимые стремлением укрепить единство экономики своих стран и обеспечить ее гармоничное развитие путем уменьшения разрыва между различными районами и преодоления отсталости районов, находящихся в менее благоприятных условиях,

Преисполненные желания содействовать с помощью общей торговой политики постепенному устранению ограничений в международном товарообмене,

Имея в виду подтвердить солидарность, связывающую Европу и заморские страны, и желая обеспечить их процветание в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций,

Полные решимости укрепить путем такого объединения ресурсов мир и свободу и призывая другие народы Европы, разделяющие их идеал, присоединиться к их усилиям,

Решили создать Европейское Экономическое Сообщество и назначили с этой целью своими полномочными представителями:

Его Величество король бельгийцев:

г-на Поля-Анри Спаака, министра иностранных дел; барона Ж. Ш. Снуа э д'Оппюра, генерального секретаря министерства экономики, главу бельгийской делегации на Межправительственной конференции;

Президент Федеративной Республики Германия:

доктора Конрада Аденауэра, Федерального канцлера; профессора доктора Вальтера Хальштейна, статс-секретаря по иностранным делам;

Президент Французской Республики:

г-на Кристиана Пино, министра иностранных дел; г-на Мориса Фора, статс-секретаря по иностранным делам;

Президент Итальянской Республики:
г-на Антонио Сеньи, председателя Совета министров; профессора Гаэтано Мартино, министра иностранных дел;

Ее Королевское Высочество Великая Герцогиня Люксембургская:
г-на Жозефа Беха, председателя правительства, министра иностранных дел; г-на Ламберта Шауса, посла, главу люксембургской делегации на Межправительственной конференции;

Ее Величество Королева Нидерландов:
г-на Жозефа Лунса, министра иностранных дел; г-на Дж. Линтхорста Хомана, главу нидерландской делегации на Межправительственной конференции;

которые, обменявшись своими полномочиями, найденными в полном порядке и надлежащей форме, согласились о нижеследующем.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. ПРИНЦИПЫ

Статья 1. Настоящим Договором Высокие Договаривающиеся Стороны совместно учреждают ЕВРОПЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО.

Статья 2. Сообщество имеет своей задачей путем создания общего рынка, экономического и валютного союза, а также путем осуществления общей политики и деятельности, изложенной в статьях 2 и 3а, содействовать повсеместно в Сообществе гармоничному и сбалансированному развитию экономической деятельности, устойчивому и безинфляционному росту, сохраняющему окружающую среду, достижению высокой степени конвергенции экономических показателей, высокого уровня занятости и социальной защиты, повышению жизненного уровня и качества жизни, экономическому и социальному сплочению и солидарности государств-членов.

Статья 3. Для достижения провозглашенных в статье 2 целей деятельность Сообщества, осуществляемая в соответствии с условиями и сроками, которые предусмотрены настоящим Договором, включает:

(a) отмену таможенных пошлин и количественных ограничений на импорт и экспорт товаров в торговле между государствами-членами, а также других мер, имеющих такой же характер;

(b) общую торговую политику;

(c) внутренний рынок, характеризующийся отменой препятствий свободному передвижению товаров, лиц, услуг и капиталов между государствами-членами;

(d) меры, касающиеся въезда и передвижения лиц на внутреннем рынке, как это предусмотрено в статье 100c;

(e) общую политику в сферах сельского хозяйства и рыболовства;

(f) общую транспортную политику;

(g) установление системы, предотвращающей нарушения на внутреннем рынке;

(h) сближение национальных законодательств государств-членов в той степени, какая необходима для нормального функционирования общего рынка;

(i) политику в социальной сфере, включая деятельность Европейского социального фонда;

(j) экономическое и социальное сплочение;

(k) политику защиты окружающей среды;

(l) повышение конкурентоспособности промышленности Сообщества;

(m) содействие исследованиям и технологическому развитию;

(n) стимулирование усилий по созданию и развитию трансевропейских коммуникационных сетей и инфраструктуры;

(o) вклад в достижение высокого уровня здравоохранения;

(p) вклад в образование, профессиональное обучение и расцвет культуры в государствах-членах;

(q) политику сотрудничества в содействии развитию;

(r) ассоциацию с заморскими странами и территориями для расширения торговли и совместного содействия экономическому и социальному развитию;

(s) вклад в усиление защиты потребителя;

(t) мероприятия в области энергетики, социальной защиты и туризма.

Статья 3a. 1. Для достижения целей, поставленных в статье 2, деятельность государств-членов и Сообщества включает, согласно настоящему Договору и в соответствии с установленным в нем графиком, принятие экономической политики, которая основана на тесной координации экономической политики государств-членов, на внутреннем рынке и на определении общих задач, и проводится в соответствии с принципом открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией.

2. Параллельно с предыдущим согласно настоящему Договору и в соответствии с установленными в нем графиком и процедурами эта деятельность включает неизменный фиксированный обменный курс, ведущий к введению единой валюты, ЭКЮ, разработку и проведение единой валютной политики и политики обменных курсов, основной целью которых является поддержание стабильных цен и, без ущерба для этой цели, поддержание общих экономических курсов в Сообществе в соответствии с принципом открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией.

3. Эта деятельность государств-членов и Сообщества должна укрепить согласие относительно следующих руководящих принципов: стабильные цены, здоровое состояние государственных финансов и валюты, устойчивый платежный баланс.

Статья 3b. Сообщество действует в пределах своих полномочий, определяемых настоящим Договором и поставленными перед ним здесь целями.

В областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому в силу масштабов и результатов предполагаемого действия могут быть более успешно достигнуты Сообществом.

Любые действия Сообщества не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора.

Статья 4. 1. Задачи, возлагаемые на Сообщество, выполняются следующими институтами:

ЕВРОПЕЙСКИМ ПАРЛАМЕНТОМ,
СОВЕТОМ,
КОМИССИЕЙ,
СУДОМ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА,
СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ.

Каждый институт действует в пределах полномочий, которыми он наделяется в соответствии с настоящим Договором.

2. Совет и Комиссия пользуются помощью Экономического и социального комитета и Комитета регионов, выполняющих консультативную функцию.

Статья 4a. Европейская система центральных банков (в дальнейшем — ЕСЦБ) и Европейский центральный банк (в дальнейшем — ЕЦБ) учреждаются в соответствии с порядком, изложенным в настоящем Договоре; они действуют в пределах полномочий, предоставленных им согласно настоящему Договору, и согласно прилагаемому Уставу ЕСЦБ и ЕЦБ (в дальнейшем — Устав ЕСЦБ).

Статья 4b. Учреждается Европейский инвестиционный банк, который действует в пределах полномочий, которыми его наделили настоящий Договор и прилагаемый к нему Устав.

Статья 5. Государства-члены будут предпринимать все надлежащие меры общего или частного характера, чтобы обеспечить выполнение обязательств, вытекающих из настоящего Договора или из действий, предпринятых институтами Сообщества. Они будут содействовать выполнению задач Сообщества.

Они должны воздерживаться от любых мер, которые могли бы поставить под угрозу достижение целей настоящего Договора.

Статья 6. В рамках применения настоящего Договора и без ущерба для некоторых специальных положений, которые он предусматривает, запрещается любая дискриминация по соображениям национальной принадлежности.

Совет, действующий в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189c, может принимать правовые акты, призванные запретить такую дискриминацию.

Статья 7. 1. Общий рынок будет создаваться постепенно в течение 12-летнего периода.

Переходный период подразделяется на три этапа, по 4 года каждый; продолжительность любого периода может быть изменена в соответствии с положениями, указанными ниже.

2. Для каждого этапа предусматривается совокупность мероприятий, которые должны быть приняты и проводиться в соответствующем порядке.

3. Переход от первого этапа ко второму будет обусловлен констатацией того, что специфические цели, установленные настоящим Договором для первого этапа, в основном фактически достигнуты и что с учетом исключений и процедур, предусмотренных в настоящем Договоре, взятые обязательства выполнены.

Эта констатация производится к концу четвертого года Советом, который вынесет решение по докладу Комиссии единогласно. Однако ни одно государство-член не может препятствовать единогласному решению, ссылаясь на невыполнение своих собственных обязанностей. При отсутствии единогласия первый этап автоматически продлевается на один год.

К концу пятого года констатация производится Советом на тех же условиях. При отсутствии единогласия первый этап автоматически продлевается на следующий год.

К концу шестого года констатация производится Советом, выносящим решение по докладу Комиссии квалифицированным большинством.

4. В месячный срок со дня этого последнего голосования каждое государство-член, оставшееся в меньшинстве, или, если требуемое большинство не было получено, любое государство-член получает право требовать от Совета назначения арбитражной инстанции, решения которой будут обязательными для всех государств-членов и институтов Сообщества. Эта арбитражная инстанция будет состоять из трех членов, назначаемых Советом единогласным решением по предложению Комиссии.

В случае, если Совет в течение месяца со дня подачи заявления не произведет такого назначения, члены арбитражной инстанции назначаются Судом в течение следующего месячного срока.

Арбитражная инстанция выбирает своего председателя.

Она выносит свое решение в течение трехмесячного срока со дня решения Совета, упомянутого в последнем абзаце параграфа 3.

5. Второй и третий этапы не могут быть продлены или сокращены иначе как по решению Совета, принятому единогласно по предложению Комиссии.

6. Ничто из предыдущих параграфов не может быть поводом для продления переходного периода более чем на 15 лет, считая с момента вступления в силу настоящего Договора.

7. Не считая исключений или отступлений, предусмотренных в настоящем Договоре, завершение переходного периода определяет крайний срок, когда должны вступить в силу все установленные правила и все меры, необходимые для того, чтобы создание общего рынка было завершено.

Статья 7a. Сообщество принимает меры для постепенного создания внутреннего рынка к 31 декабря 1992 г. в соответствии с положениями данной статьи, а также статей 8b, 8c, 28, 57 (2), 59, 70 (1), 84, 99, 100a и 100b без ущерба для других положений настоящего Договора.

Внутренний рынок должен представлять собой пространство без внутренних границ, в котором, согласно положениям настоящего Договора, обеспечивается свободное движение товаров, лиц, услуг и капиталов.

Статья 7b. Комиссия докладывает Совету до 31 декабря 1988 г. и еще раз до 31 декабря 1990 г. о прогрессе, достигнутом в создании внутреннего рынка в рамках времени, установленного статьей 8a.

Совет, принимая решения квалифицированным большинством, по предложению Комиссии определяет основные направления действий и условия, необходимые для обеспечения сбалансированного прогресса во всех упомянутых секторах.

Статья 7c. Формулируя предложения, имеющие целью выполнение статьи 8a, Комиссия будет учитывать масштабы усилий, которые должны предпринять страны с различным уровнем экономического развития в период создания внутреннего рынка, и может в этой связи предложить соответствующие положения.

Если эти положения принимаются в отступление от действующих, то они должны носить временный характер и вызывать наименьшие нарушения в функционировании общего рынка.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ. ГРАЖДАНСТВО СОЮЗА

Статья 8. 1. Настоящим устанавливается гражданство Союза. Каждый гражданин государства-члена является гражданином Союза.

2. Граждане Союза наделяются правами и исполняют обязанности в соответствии с настоящим Договором.

Статья 8a. 1. Каждый гражданин Союза имеет право на свободное передвижение и постоянное проживание на территории государств-членов с учетом ограничений и условий, предусмотренных настоящим Договором, и в соответствии с положениями, принятыми для его применения.

2. Совет может принять положения с целью способствовать осуществлению прав, изложенных в параграфе 1; если настоящий Договор не предусматривает иного, Совет принимает решение единогласно, по предложению Комиссии и получив согласие Европейского парламента.

Статья 8b. 1. Каждый гражданин Союза, проживающий в государстве-члене, гражданином которого он не является, имеет право участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на муниципальных выборах в государстве-члене, в котором он проживает, на тех же условиях, что и граждане этого государства. Порядок осуществления этого права подлежит детальной проработке и должен быть принят до 31 декабря 1994 г. единогласным решением Совета, по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом; эти детальные проработки могут предусматривать отступления там, где они оправданы специфическими проблемами государства-члена.

2. Без ущерба для статьи 138 (3) и для положений, принятых в целях ее осуществления, каждый гражданин Союза, проживающий в государстве-члене, гражданином которого он не является, имеет право участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на выборах в Европейский парламент в государстве-члене, в котором он проживает, на тех же условиях, что и граждане этого государства. Порядок осуществления этого права подлежит детальной проработке и должен быть принят до 31 декабря 1993 г. единогласным решением Совета по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом; эти детальные проработки могут предусматривать отступления там, где они оправданы специфическими проблемами государства-члена.

Статья 8c. Каждый гражданин Союза на территории третьей страны, где нет представительства государства-члена, гражданином которого он является, имеет право на защиту со стороны дипломатических или консульских представительств любого государства-члена на тех же условиях, что и граждане этого государства. До 31 декабря 1993 г. государства-члены должны совместно определить необходимые правила и начать международные переговоры по поводу гарантий такой защиты.

Статья 8d. Каждый гражданин Союза имеет право обращаться в Европейский парламент в соответствии со статьей 138d.

Каждый гражданин Союза может обращаться к Омбудсмену, назначаемому в соответствии со статьей 138e.

Статья 8e. Комиссия должна предоставить Европейскому парламенту, Совету и Экономическому и социальному комитету до 31 декабря 1993 г. доклад об использовании положений этой части Договора и затем представлять такой доклад через каждые три года. В докладе должно быть учтено развитие Союза.

На этой основе и не затрагивая других условий настоящего Договора, Совет единогласным решением, по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом, может принять положения, имеющие целью упрочить или дополнить права, установленные в этой Части; он рекомендует государствам-членам принять эти положения в соответствии с конституционными требованиями.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. ПОЛИТИКА СООБЩЕСТВА

РАЗДЕЛ 1. СВОБОДНОЕ ПЕРЕДВИЖЕНИЕ ТОВАРОВ

Статья 9. 1. Основой Сообщества является таможенный союз, который охватывает всю торговлю товарами и предусматривает запрещение импортных и экспортных таможенных пошлин и любых равнозначных сборов в торговых отношениях между го-

сударствами-членами, а также установление общего таможенного тарифа в их отношениях с третьими странами.

2. Положения первого отдела главы 1 и главы 2 данного раздела применяются к продукции, изготовленной в государствах-членах, а также к продукции из третьих стран, свободно циркулирующей в государствах-членах.

Статья 10. 1. Продукция, поступающая из третьих стран, рассматривается как находящаяся в свободном обращении в государстве-члене, если по отношению к ней были выполнены все импортные формальности и выплачены все таможенные пошлины или равнозначные сборы, взимаемые в этом государстве-члене, и если она не оказывается в более благоприятном положении вследствие полного или частичного возвращения этих пошлин и сборов.

2. Комиссия, до истечения первого года с момента вступления в силу настоящего Договора, определит методы административного сотрудничества с целью применения статьи 9 (2), принимая во внимание необходимость максимально возможного сокращения установленных для торговли формальностей.

До истечения первого года с момента вступления в силу настоящего Договора Комиссия определит — в том, что касается торговли между государствами-членами, — положения, применимые к товарам, происходящим из другого государства-члена, в производстве которых была использована продукция, не подвергшаяся обложению таможенными пошлинами или равнозначными сборами, принятыми в государстве-члене, являющемся экспортером, и оказавшаяся в более благоприятном положении вследствие полного или частичного возвращения этих пошлин и сборов.

Устанавливая эти положения, Комиссия примет во внимание правила, предусмотренные для отмены таможенных пошлин внутри Сообщества и для прогрессивного применения общего таможенного тарифа.

Статья 11. Государства-члены будут принимать все надлежащие меры с целью дать возможность правительствам выполнить в установленные сроки возлагаемые на них настоящим Договором обязательства в области таможенных пошлин.

ГЛАВА 1. ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ

ОТДЕЛ 1. Устранение таможенных пошлин между государствами-членами

Статья 12. Государства-члены будут воздерживаться от введения в отношении друг друга новых таможенных пошлин на импорт и экспорт или равнозначных сборов и не будут увеличивать пошлины и сборы, которые они уже применяют в их взаимной торговле.

Статья 13. Таможенные пошлины на импорт, действующие между государствами-членами, будут постепенно отменяться ими в течение переходного периода в соответствии со статьями 14 и 15.

2. Действующие в отношениях между государствами-членами сборы, равнозначные по своему эффекту таможенным пошлинам на импорт, будут постепенно отменяться ими в течение переходного периода. Комиссия установит посредством директив сроки этой отмены. Она будет исходить из положений, предусмотренных в статье 14 (2) и (3), а также из директив, принимаемых Советом во исполнение статьи 14 (2).

Статья 14. 1. Для каждого продукта базовой пошлиной, в отношении которой будут производиться последующие снижения, является пошлина, взимавшаяся на 1 января 1957 г.

2. Сроки снижений определяются следующим образом:

a) на первом этапе первое снижение производится год спустя после вступления в силу настоящего Договора; второе — через 18 месяцев после первого; третье — в конце четвертого года с момента вступления в силу настоящего Договора;

b) на втором этапе снижение производится через 18 месяцев после начала этого этапа; второе снижение — через 18 месяцев после первого; третье снижение — годом позже;

c) остальные снижения будут осуществлены в течение третьего этапа; Совет, принимая решения квалифицированным большинством по предложению Комиссии, установит сроки снижений в форме директив.

3. При первом снижении государства-члены вводят в действие в отношениях друг с другом пошлину на каждый продукт, уменьшенную на 10% по сравнению с базовой.

При каждом последующем снижении каждое государство-член будет снижать все свои пошлины таким образом, чтобы общие таможенные сборы в том виде, как они определены в параграфе 4, уменьшились на 10%, причем снижение по каждому продукту должно составлять не менее 5% базовой пошлины.

Однако в отношении тех продуктов, пошлины на которые все еще превышают 30%, каждое снижение должно составлять не менее 10% базовой пошлины.

4. Для каждого государства-члена общая сумма таможенных сборов, упомянутая в параграфе 3, будет исчисляться путем умножения стоимости импорта из других государств-членов, осуществленного в течение 1956 г., на размер базовых пошлин.

5. Особые проблемы, возникающие в связи с применением параграфов 1 — 4, регулируются директивами Совета, принимающего решения квалифицированным большинством по предложению Комиссии.

6. Государства-члены отчитываются перед Комиссией о том, каким образом осуществляется указанный выше порядок снижения пошлин. Они будут стремиться к тому, чтобы сокращение пошлин по каждому товару составило: к концу первого этапа — не менее 25% базовой пошлины; к концу второго этапа — не менее 50% базовой пошлины.

Если Комиссия выявит опасность того, что цели, определенные в статье 13, и процентные нормы, указанные в настоящем пункте, могут оказаться не достигнутыми, она сделает соответствующие рекомендации государствам-членам.

7. Положения данной статьи могут быть изменены Советом, принимающим решения единогласно по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом.

Статья 15. 1. Независимо от положений статьи 14 любое государство-член может в течение переходного периода приостановить, полностью или частично, взимание пошлин, применяемых им в отношении товаров, ввозимых из других государств-членов. Оно информирует об этом другие государства-члены и Комиссию.

2. Государства-члены заявляют о своей готовности снизить таможенные пошлины в отношении других государств-членов быстрее, чем это предусмотрено в статье 14, если это позволит их общее экономическое положение и положение затронутого экономического сектора.

С этой целью Комиссия направит заинтересованным государствам-членам рекомендации.

Статья 16. Государства-члены отменят в отношениях друг с другом не позже окончания первого этапа таможенные пошлины на экспорт и равнозначные по своему действию сборы.

Статья 17. 1. Положения статей 9 — 15 (1) подлежат также применению к таможенным пошлинам фискального характера. Однако эти пошлины не принимаются во внимание при исчислении общей суммы таможенных сборов или совокупного снижения пошлин, о чем идет речь в статье 14 (3) и (4).

Эти пошлины уменьшаются на каждой стадии снижения не менее чем на 10% от уровня базовой пошлины. Государства-члены могут снижать их более быстрым темпом, чем это предусмотрено в статье 14.

2. Государства-члены информируют Комиссию до конца первого года с момента вступления в силу настоящего Договора, о своих таможенных пошлинах, носящих фискальный характер.

3. Государства-члены сохраняют за собой право заменить эти пошлины внутренним налогом в соответствии с положениями статьи 95.

4. Если Комиссия установит, что замена какой-либо таможенной пошлины фискального характера наталкивается в государстве-члене на серьезные трудности, она разрешит этому государству сохранить такую пошлину при условии, что оно отменит ее не позже чем через 6 лет после вступления в силу настоящего Договора. Такое разрешение должно быть получено до конца первого года с момента вступления в силу настоящего Договора.

ОТДЕЛ 2. Установление общего таможенного тарифа

Статья 18. Государства-члены заявляют о своей готовности содействовать развитию международной торговли и снижению торговых барьеров посредством заключения соглашений, имеющих целью, на основе взаимности и взаимной выгоды, сокращение таможенных пошлин ниже общего уровня, которым они могли бы пользоваться благодаря созданию таможенного союза между ними.

Статья 19. 1. На условиях и в пределах, предусмотренных ниже, пошлины общего таможенного тарифа будут установлены на среднеарифметическом уровне пошлин, применяемых в четырех таможенных территориях, охватываемых Сообществом.

2. В качестве базы для исчисления этого среднего уровня берутся пошлины, применявшиеся государствами-членами на 1 января 1957 г.

Однако в том, что касается итальянского тарифа, будет временно применяться пошлина без снижения на 10%. Кроме того, по статьям, где итальянский тариф включает договорную пошлину, эта пошлина будет замещена пошлиной, применяемой, как определено выше, при условии, что она не превышает последнюю более чем на 10%. Когда конвенционная пошлина превышает применяемую пошлину более чем на 10%, то последняя, увеличенная на 10%, берется для исчисления средне-арифметической.

В том, что касается тарифных статей, перечисленных в списке A, фигурирующие в этом списке пошлины заменяются пошлинами, применяемыми для исчисления средне-арифметической.

3. Пошлины общего таможенного тарифа не могут превышать:

a) 3% для продуктов, относящихся к тарифным статьям, перечисленным в списке B;

b) 10% для продуктов, относящихся к тарифным статьям, перечисленным в списке C;

c) 15% для продуктов, относящихся к тарифным статьям, перечисленным в списке D;

d) 25% для продуктов, относящихся к тарифным статьям, перечисленным в списке E; если в отношении этих продуктов тариф стран Бенилюкса включает пошлину, не пре-

вышающую 3%, эта пошлина поднимается до 12% для исчисления среднеарифметической.

4. Список F устанавливает пошлины, применяемые к продуктам, которые в нем перечислены.

5. Списки тарифных статей, указанные в настоящей статье и в статье 20, содержатся в Приложении 1 к настоящему Договору.

Статья 20. Пошлины, применимые к продуктам списка G, будут определены посредством переговоров между государствами-членами. Каждое государство-член может добавить другие продукты к этому списку в пределах 2% общей стоимости его импорта из третьих стран в течение 1956 г.

Комиссия предпримет любые надлежащие меры для того, чтобы эти переговоры были начаты до истечения второго года, считая с момента вступления в силу настоящего Договора, и завершены до окончания первого этапа.

Если в отношении некоторых продуктов не будет достигнуто соглашение в эти сроки, Совет установит пошлины общего таможенного тарифа, принимая решения по предложению Комиссии, единогласно до истечения второго этапа и квалифицированным большинством впоследствии.

Статья 21. 1. Технические трудности, которые могли бы возникнуть при применении статей 19 и 20, будут устранены в течение двух лет с момента вступления в силу настоящего Договора с помощью директив Совета, принимающего решения квалифицированным большинством по предложению Комиссии.

2. До окончания первого этапа или, самое позднее, при установлении пошлин Совет, действуя квалифицированным большинством по предложению Комиссии, принимает решение относительно изменений, которые необходимы для внутренней согласованности общего таможенного тарифа в связи с применением положений, предусмотренных в статьях 19 и 20, в частности, с учетом степени обработки различных товаров, к которым применяется общий тариф.

Статья 22. В течение двух лет после вступления в силу настоящего Договора Комиссия определит степень, в которой таможенные пошлины фискального характера, указанные в статье 17 (2), будут учитываться при исчислении среднеарифметического уровня, предусмотренного в статье 19 (1). Комиссия примет во внимание протекционистский характер, который они могут иметь.

Не позже чем через 6 месяцев после такого определения любое государство-член может потребовать применения к данному продукту процедуры, предусмотренной в статье 20, причем к этому государству не может быть применен процентный лимит, предусмотренный в этой статье.

Статья 23. 1. В целях постепенного введения общего таможенного тарифа государства-члены будут изменять свои тарифы, применимые к третьим странам, в соответствии со следующими условиями:

a) для тарифных статей, в отношении которых фактически установленные на 1 января 1957 г. пошлины не отклоняются больше чем на 15% в ту или другую сторону от пошлин общего таможенного тарифа, эти последние применяются с конца четвертого года, считая с момента вступления в силу настоящего Договора;

b) в других случаях каждое государство-член применяет с того же времени пошлину, снижающую на 30% расхождение между ставкой, фактически применявшейся на 1 января 1957 г., и ставкой общего таможенного тарифа;

c) в конце второго этапа это расхождение сокращается еще на 30%;

d) в том, что касается тарифных статей, в отношении которых пошлины общего таможенного тарифа не будут известны в конце первого этапа, каждое государство-член в течение 6 месяцев после того, как Совет примет решение в соответствии со статьей 20, установит пошлины, которые явились бы следствием применения положений данного пункта.

2. Государство-член, получившее разрешение, предусмотренное в статье 17 (4), освобождается от применения предшествующих положений в отношении тарифных статей, которых это разрешение касается и на срок его действия. По истечении этого срока государство-член применяет пошлину, которая явилась бы следствием применения положений предшествующего параграфа 1.

3. Общий таможенный тариф будет применяться полностью не далее чем до конца переходного периода.

Статья 24. Для того чтобы привести свои таможенные пошлины в соответствие с общим таможенным тарифом, государства-члены вправе изменить их более быстрым темпом, чем это предусмотрено в статье 23.

Статья 25. 1. Если Комиссия констатирует, что производство некоторых товаров по спискам B, C и D в государствах-членах недостаточно для удовлетворения спроса какого-либо государства-члена и что это зависит в значительной степени от традиционного импорта из третьих стран, Совет, принимая решение квалифицированным большинство по предложению Комиссии, предоставляет заинтересованному государству-члену тарифные квоты со сниженной пошлиной или беспошлинно.

Эти квоты не могут выходить за пределы, превышение которых создает риск перемещения деятельности в ущерб другим государствам-членам.

2. В том, что касается товаров списка E, а также товаров списка G, ставки пошлин на которые будут установлены в соответствии с процедурой, предусмотренной в статье 20, абзац 3, Комиссия предоставит любому заинтересованному государству-члену по его просьбе тарифные квоты со сниженной пошлиной или беспошлинно в случае, если изменение источников предложения или недостаточное предложение в Сообществе могут повлечь неблагоприятные последствия для перерабатывающих отраслей промышленности этого государства-члена.

3. В том, что касается товаров, перечисленных в Приложении II настоящего Договора, Комиссия может разрешить любому государству-члену приостановить полностью или частично взимание подлежащих применению пошлин или предоставить ему тарифные квоты со сниженной пошлиной или беспошлинно при условии, что это не повлечет за собой серьезных потрясений на рынке данных товаров.

4. Комиссия будет периодически рассматривать тарифные квоты, предоставляемые в соответствии с настоящей статьей.

Статья 26. Комиссия может разрешить государству-члену, которому приходится сталкиваться с особыми трудностями, отсрочить в соответствии со статьей 23 снижение или повышение пошлин по некоторым статьям своего тарифа.

Такое разрешение может быть дано лишь на ограниченный срок и лишь по таким тарифным статьям, которые не превышают в данном государстве 5% стоимости его импорта из третьих стран в течение последнего года, по которому имеются статистические данные.

Статья 27. До конца первого этапа государства-члены приступят — в той мере, в какой это необходимо, — к сближению своих таможенных правил, установленных законодательным или административным путем.

В этих целях Комиссия направит государствам-членам все надлежащие рекомендации.

Статья 28. Все автономные изменения или приостановки действия пошлин в рамках единого таможенного тарифа принимаются решением Совета квалифицированным большинством по предложению Комиссии.

Статья 29. При осуществлении задач, которые поручены Комиссией в соответствии с данным отделом, она руководствуется:

a) необходимостью содействия развитию торговли между государствами-членами и третьими странами;

b) эволюцией условий конкуренции внутри Сообщества в той степени, в какой это будет способствовать повышению конкурентоспособности предприятий;

c) потребностями Сообщества в обеспечении сырьем и полуфабрикатами; в этой связи Комиссия будет заботиться о том, чтобы не нарушались условия конкуренции между государствами-членами в отношении готовой продукции;

d) необходимостью избегать серьезных потрясений в экономике государств-членов и обеспечивать рациональное развитие производства и рост потребления в Сообществе.

ГЛАВА 2. УСТРАНЕНИЕ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ

Статья 30. В торговле между государствами-членами запрещаются количественные ограничения на импорт, а также любые эквивалентные меры при условии, что это не нанесет ущерба положениям, указанным ниже.

Статья 31. Государства-члены должны воздерживаться от установления в отношении друг друга новых количественных ограничений или равнозначных по своему действию мер.

Однако это обязательство применяется лишь в пределах либерализации, достигнутой во исполнение решений Совета Организации европейского экономического сотрудничества от 14 января 1955 г. Не позже чем через 6 месяцев после вступления в силу настоящего Договора государства-члены представят в Комиссию свои списки товаров, либерализованных ими в соответствии с этими решениями. На их основе будут составлены сводные списки.

Статья 32. Государства-члены будут воздерживаться в их взаимной торговле от дальнейшего ограничения квот и от эквивалентных мер, действующих в момент вступления в силу настоящего Договора.

Эти квоты будут отменены не позже, чем по завершении переходного периода. В течение этого периода они будут постепенно устраняться согласно положениям, определенным ниже.

Статья 33. Через год после вступления в силу настоящего Договора каждое из государств-членов преобразует двусторонние квоты, предоставленные другим государствам-членам, в глобальные квоты, применяемые без какой-либо дискриминации ко всем государствам-членам.

К той же дате государства-члены увеличат общий размер установленных глобальных квот таким образом, чтобы поднять их общую стоимость не менее чем на 20% по сравнению с предшествующим годом. Во всяком случае глобальная квота по каждому виду продукции будет увеличена не менее чем на 10%.

Квоты увеличиваются ежегодно в соответствии с теми же правилами и в тех же пропорциях по отношению к предшествующему году.

Четвертое увеличение произойдет в конце четвертого года с момента вступления в силу настоящего Договора; пятое — через год после начала второго этапа.

2. В случае, когда для нелиберализованного товара глобальная квота не достигает 3% национального производства в данном государстве, не позже чем через год после вступления в силу настоящего Договора вводится квота, равная по меньшей мере 3% национального производства. К концу второго года эта квота доводится до 4%, к концу третьего года — до 5%. Затем заинтересованное государство-член будет увеличивать квоту по меньшей мере на 15% ежегодно.

В том случае, когда национального производства данного товара нет, Комиссия принимает решение об установлении соответствующей квоты.

3. В конце десятого года любая квота должна составлять по крайней мере 20% национального производства.

4. Если Комиссия установит в соответствующем решении, что в течение двух лет подряд импорт какого-либо продукта был ниже открытой квоты, то эта глобальная квота не будет приниматься во внимание при исчислении общей стоимости глобальных квот. В таком случае государство-член отменяет ограничительные квоты на этот товар.

5. Для квот, которые составляют свыше 20% национального производства данного продукта, Совет, принимая решение квалифицированным большинством по предложению Комиссии, может уменьшить минимальную норму в 10%, установленную в параграфе 1. Однако это изменение не может затронуть обязательство ежегодно увеличивать на 20% общую стоимость глобальных квот.

6. Государства-члены, которые перевыполнили свои обязательства в том, что касается степени либерализации, осуществленной в соответствии с решениями Совета Организации европейского экономического сотрудничества от 14 января 1955 г., вправе учитывать размер импорта, либерализованного самостоятельно, при исчислении общего ежегодного увеличения на 20%, предусмотренного в параграфе 1. Эта калькуляция передается на предварительное одобрение Комиссии.

7. Директивы Комиссии определяют процедуру и сроки, в соответствии с которыми государства-члены должны отменить в отношениях между собой любые меры, равнозначные по своему действию квотам, существовавшие в момент вступления в силу настоящего Договора.

8. Если Комиссия установит, что выполнение положений данной статьи и, в частности, положений, касающихся процентной нормы, не дает возможности обеспечить прогрессирующую отмену квот, предусмотренную в статье 32, абзац 2, то Совет, принимая решения по предложению Комиссии, единогласно во время первого этапа и квалифицированным большинством впоследствии, может изменить процедуру, установленную в данной статье и, в частности, повысить зафиксированные процентные нормы.

Статья 34. 1. В торговле между государствами-членами запрещаются количественные ограничения на экспорт, а также любые равнозначные меры.

2. Не позже чем к концу первого этапа государства-члены отменят все количественные ограничения на экспорт и любые равнозначные меры, действующие в момент вступления в силу настоящего Договора.

Статья 35. Государства-члены заявляют о своей готовности отменить в отношении других государств-членов свои количественные ограничения на импорт и экспорт в более краткие сроки, чем это предусмотрено в предшествующих статьях, если это им

позволит их общее экономическое положение и положение в рассматриваемом экономическом секторе.

С этой целью Комиссия направит заинтересованным государствам соответствующие рекомендации.

Статья 36. Положения статей 30—34 не исключают запрещений или ограничений импорта, экспорта или транзита, обоснованных соображениями общественной морали, общественного порядка и государственной безопасности, защиты здоровья и жизни людей и животных или сохранения растений, защиты национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность, защиты промышленной и торговой собственности. Однако такие запрещения или ограничения не должны являться средством произвольной дискриминации или замаскированного ограничения в торговле между государствами-членами.

Статья 37. 1. Государства-члены будут постепенно перестраивать национальные монополии, носящие коммерческий характер, таким образом, чтобы по истечении переходного периода была устранена всякая дискриминация между гражданами государств-членов в отношении условий поставок и сбыта товаров.

Положения данной статьи применимы к любому органу, при помощи которого государство-член де-юре или де-факто, прямо или косвенно, осуществляет контроль, определяет или существенно влияет на импорт или экспорт между государствами-членами. Эти положения применяются также к монополиям, переданным государством кому-либо другому.

2. Государства-члены будут воздерживаться от принятия в дальнейшем любых новых мер, противоречащих принципам, провозглашенным в параграфе 1, или ограничивающих действие статей, касающихся отмены таможенных пошлин и количественных ограничений в торговле между государствами-членами.

3. Сроки для принятия мер, предусмотренных в параграфе 1, должны быть приведены в соответствие с отменой количественных ограничений в отношении тех же продуктов, предусмотренной статьями 30—34.

В случае, если какой-либо продукт является в одном или нескольких государствах-членах предметом национальной монополии коммерческого характера, Комиссия может разрешить другим государствам-членам применять защитные меры, условия и способы осуществления которых она определит, до тех пор, пока не будет осуществлена перестройка, предусмотренная в параграфе 1.

4. В случае, если монополия коммерческого характера действует по правилам, цель которых состоит в том, чтобы облегчить сбыт или повысить доходность сельскохозяйственной продукции, положения данной статьи следует применять таким образом, чтобы обеспечить эквивалентные гарантии для занятости и уровня жизни заинтересованных производителей, с учетом возможностей приспособления и необходимой специализации по прошествии времени.

5. Обязательства государств-членов действительны лишь в той степени, в какой они совместимы с существующими международными соглашениями.

6. Начиная с первого этапа, Комиссия будет давать рекомендации относительно способов и сроков, в соответствии с которыми должна осуществляться корректировка, предусматриваемая в данной статье.

РАЗДЕЛ II. СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

Статья 38. 1. Общий рынок охватывает сельское хозяйство и торговлю сельскохозяйственными продуктами. Под сельскохозяйственными продуктами имеются в виду продукты земледелия, животноводства и рыболовства, а также продукты первичной переработки, имеющие прямое отношение к этим продуктам.

2. За исключением тех случаев, когда статьи с 39 по 46 включительно предусматривают иное, положения, касающиеся создания общего рынка, будут применяться также к сельскохозяйственным продуктам.

3. Продукты, подпадающие под положения статей с 39 по 46 включительно, перечислены в Приложении II к настоящему Договору. Однако в течение двух лет, считая с момента вступления в силу настоящего Договора, Совет, по предложению Комиссии решает квалифицированным большинством, какие продукты должны быть добавлены к этому списку.

4. Деятельность и развитие общего рынка сельскохозяйственных продуктов должны сопровождаться установлением общей аграрной политики государств-членов.

Статья 39. 1. Общая аграрная политика преследует следующие цели:

a) увеличить производительность сельского хозяйства, стимулируя технический прогресс и обеспечивая рациональное развитие сельскохозяйственного производства, а также оптимальное использование производственных факторов, особенно рабочей силы;

b) обеспечить таким образом достаточный жизненный уровень сельского населения, в частности, путем повышения индивидуального дохода лиц, занятых в сельском хозяйстве;

c) стабилизировать рынки;

d) обеспечить наличие продовольствия;

e) обеспечить разумные потребительские цены на продовольствие.

2. При выработке общей аграрной политики и специфических методов, с помощью которых она осуществляется, будет учитываться:

a) особый характер сельскохозяйственной деятельности, обусловленный социальной структурой сельского хозяйства, а также структурным и природным неравенством между различными сельскохозяйственными районами;

b) необходимость постепенного осуществления соответствующих изменений;

c) тесная взаимосвязь сельского хозяйства со всей экономикой государств-членов.

Статья 40. 1. Государства-члены будут постепенно развивать в течение переходного периода общую аграрную политику и введут ее в действие не позже чем к концу этого периода.

2. Для достижения целей, изложенных в статье 39, будет создан общий организационный механизм сельскохозяйственных рынков.

В зависимости от продукции, этот организационный механизм примет одну из нижеперечисленных форм:

a) общие правила в отношении конкуренции;

b) обязательная координация различных национальных рыночных структур;

c) организация европейского рынка.

3. Общая организация в одной из форм, предусмотренных в параграфе 2, может включать все меры, необходимые для достижения целей, изложенных в статье 39, в частности, регулирование цен, помощь производству и сбыту различных продуктов, хранение запасов и общий механизм стабилизации импорта или экспорта.

Функции этой организации будут ограничены реализацией целей, изложенных в статье 39, и исключают любую дискриминацию между производителями и потребителями в Сообществе.

Любая политика цен будет базироваться на общих критериях и единообразных методах исчисления.

4. Для того чтобы дать возможность общей организации, предусмотренной в параграфе 2, достигнуть своих целей, могут быть созданы один или несколько фондов ориентации и гарантий сельского хозяйства.

Статья 41. 1. Для того чтобы обеспечить достижение целей, изложенных в статье 39, в рамках общей аграрной политики могут быть предприняты следующие меры:

a) действенная координация усилий, предпринимаемых в области профессиональной подготовки, исследований и распространения агрономических знаний; эта координация может включать совместно финансируемые проекты или учреждения;

b) совместные действия, стимулирующие потребление некоторых продуктов.

Статья 42. Положения главы, относящейся к правилам конкуренции, применяются к производству и торговле сельскохозяйственными продуктами лишь в той мере, в какой это определено Советом в рамках статьи 43 (2) и (3) и в соответствии с предусмотренной в ней процедурой, с учетом целей, изложенных в статье 39.

Совет может, в частности, разрешить оказание помощи:

a) для защиты хозяйств, находящихся в невыгодном положении в силу структурных или естественных условий;

b) в рамках программ экономического развития.

Статья 43. 1. Для определения основных направлений общей аграрной политики Комиссия немедленно после вступления в силу настоящего Договора созовет конференцию государств-членов с целью сравнительного анализа их сельскохозяйственной политики и особенно принятия документа, касающегося их ресурсов и потребностей.

2. Принимая во внимание работу конференции, предусмотренной в параграфе 1, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом Комиссия представит в течение двух лет с момента вступления в силу настоящего Договора предложения относительно разработки и осуществления общей аграрной политики, включая замену национальных организаций одной из форм общей организации, предусмотренных в статье 40 (2), а также относительно осуществления мер, упомянутых в данном разделе.

Эти предложения будут учитывать взаимозависимость сельскохозяйственных проблем, упомянутых в данном разделе.

По предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом Совет, действуя единогласно в течение двух первых этапов, а в дальнейшем — квалифицированным большинством, установит правила, издаст директивы или примет решения, но не в ущерб каким-либо другим его рекомендациям.

3. По решению Совета, принятого квалифицированным большинством и в соответствии с параграфом 2, национальные организации рынка могут быть замещены общей организацией, предусмотренной в статье 40 (2), если:

a) общая организация предоставляет государствам-членам, которые противятся этой мере и сами располагают национальной организацией для рассматриваемого производства, эквивалентные гарантии занятости и жизненного уровня заинтересованных производителей, принимая во внимание темпы возможного приспособления и необходимой специализации, и

b) такая организация обеспечивает условия торговли внутри Сообщества аналогично тем, которые существуют на национальном рынке.

4. Более общая организация для некоторых видов сырья создается в отсутствие общей организации для соответствующих продуктов переработки; такое сырье, используемое для изготавливаемых продуктов, предназначенных на экспорт в третьи страны, может импортироваться с территорий, находящихся вне Сообщества.

Статья 44. 1. Поскольку постепенная отмена таможенных пошлин и количественных ограничений, действующих между государствами-членами, может привести к установлению цен, способных поставить под угрозу цели, изложенные в статье 39, каждому государству-члену разрешается в течение переходного периода вводить для некоторых продуктов на недискриминационной основе и взамен квот в той мере, в какой это не препятствует увеличению объема торговли, предусмотренному в статье 45 (2), систему минимальных цен, ниже которых импорт может быть либо временно прекращен или уменьшен, либо разрешен при условии, что он будет осуществляться по более высокой цене, чем минимальная цена, установленная для данного продукта.

В последнем случае минимальные цены не будут включать таможенные пошлины.

2. Минимальные цены не должны иметь своим следствием сокращение торговли, существовавшей между государствами-членами в момент вступления в силу настоящего Договора, и не должны препятствовать постепенному расширению этой торговли. Минимальные цены не должны применяться таким образом, чтобы создавать препятствия развитию естественных предпочтений в торговле между государствами-членами.

3. Как только настоящий Договор вступит в силу, Совет по предложению Комиссии определит объективные критерии для создания систем минимальных цен и для установления этих цен.

Эти критерии будут учитывать, в частности, средний уровень себестоимости национального производства в государстве-члене, которое применяет минимальную цену, положение различных предприятий по отношению к этой средней себестоимости, а также необходимость содействовать как постепенному улучшению сельскохозяйственной практики, так и процессам приспособления и специализации внутри общего рынка.

Комиссия предложит также процедуру пересмотра этих критериев, с тем чтобы они способствовали ускорению технического прогресса и постепенному сближению цен в общем рынке.

Эти критерии, а также процедура их пересмотра будут установлены единогласным решением Совета в течение трех первых лет с момента вступления в силу настоящего Договора.

4. До того момента, когда решение Совета войдет в силу, государства-члены могут устанавливать минимальные цены при условии, что об этом будет заранее осведомлены Комиссия и другие государства-члены, с тем чтобы они могли представить свои замечания.

Как только Совет примет решение, государства-члены установят минимальные цены на основе критериев, выработанных, как это определено выше.

Совет, принимая решение квалифицированным большинством голосов, по предложению Комиссии, может вносить коррективы в решения, принятые государствами-членами, если они не соответствуют критериям, устанавливаемым вышеизложенным образом.

5. В том случае, если до начала третьего этапа окажется невозможным установить для некоторых продуктов вышеупомянутые объективные критерии, Совет, принимая

решение квалифицированным большинством голосов, по предложению Комиссии, может изменять минимальные цены, применяемые к этим продуктам.

6. К концу переходного периода должен быть выявлен перечень еще действующих минимальных цен. Совет, принимая по предложению Комиссии решение большинством в 9 голосов в соответствии с весом, установленным в первом подпараграфе статьи 148 (2), определяет систему, которую необходимо применять в рамках общей аграрной политики.

Статья 45. 1. Вплоть до замены национальных организационных структур одной из форм общей организации, предусмотренной в статье 40 (2), торговля продукцией, относительно которой в некоторых государствах-членах:

действуют положения, предназначенные гарантировать национальным производителям сбыт их продукции; и

существует потребность в импорте,

будет развиваться на основе долгосрочных соглашений или контрактов между импортирующими и экспортирующими государствами-членами.

Эти соглашения или контракты будут направлены на постепенное устранение любой дискриминации в том, что касается их применения к различным производителям в Сообществе.

Такие соглашения или контракты будут заключаться в течение первого этапа, принимая во внимание принцип взаимности.

2. В том, что касается количества, эти соглашения или контракты будут брать за основу средний объем торговли данными продуктами между государствами-членами в течение трех лет, предшествовавших вступлению в силу настоящего Договора, и предусматривать увеличение объема торговли в пределах существующих потребностей с учетом традиционных торговых связей.

В том, что касается цен, эти соглашения или контракты предоставят производителям возможность сбывать оговоренные условиями количества продуктов по ценам, постепенно приближающимся к ценам, уплачиваемым национальным производителям на внутреннем рынке страны-покупателя.

Это сближение цен будет носить как можно более устойчивый характер и завершено не позднее чем к концу переходного периода.

Цены будут предметом переговоров между заинтересованными сторонами в рамках директив, выработанных Комиссией для осуществления положений двух предыдущих абзацев. В случае продления первого этапа выполнение соглашений или контрактов будет происходить на условиях, применяемых к концу четвертого года, считая с момента вступления в силу настоящего Договора, причем выполнение обязательств по количественному росту торговли и сближению цен будет приостановлено вплоть до перехода ко второму этапу.

Государства-члены будут использовать все возможности, которыми они располагают в силу их законодательства, в частности, в отношении импортной политики, для того чтобы обеспечить заключение и выполнение вышеупомянутых соглашений и контрактов.

3. В той мере, в какой государства-члены нуждаются в сырье для производства товаров, предназначенных для экспорта за пределы Сообщества в порядке конкуренции с производителями третьих стран, вышеупомянутые соглашения или контракты не могут быть препятствием для импорта сырья, ввозимого с этой целью из третьих стран. Однако это положение не действует, если Совет единогласно принимает решение о выплатах, необходимых для компенсации более высокой цены, уплаченной за

импорт, осуществляемый с указанной целью на основе этих соглашений или контрактов, по сравнению с ценами на те же самые товары, приобретаемые на мировом рынке.

Статья 46. Если в каком-либо государстве-члене продукция является предметом регулирования национальной организации рынка или любой внутренней регламентации равноценного значения, затрагивающей конкурентные позиции подобного производства в других государствах-членах, последние будут взимать компенсационный сбор при ввозе такой продукции, изготовленной в государстве-члене, где существует такая организация или регламентация, если только это государство не взимает компенсационного сбора при вывозе.

Комиссия установит размер этих сборов на уровне, необходимом для восстановления баланса; она может также разрешить принятие других мер, условия и способы осуществления которых она определит.

Статья 47. В том, что касается функций, осуществляемых Экономическим и социальным комитетом во исполнение данного раздела, его сельскохозяйственная секция будет находиться в распоряжении Комиссии с целью подготовки обсуждений в Комитете в соответствии с положениями статей 197 и 198.

РАЗДЕЛ III. СВОБОДНОЕ ДВИЖЕНИЕ ЛИЦ, УСЛУГ И КАПИТАЛОВ

ГЛАВА I. ТРУДЯЩИЕСЯ

Статья 48. 1. Свободное движение трудящихся будет гарантировано внутри Сообщества не позже чем к концу переходного периода.

2. Такая свобода движения будет включать отмену любой дискриминации по национальному признаку в отношении трудящихся государств-членов в том, что касается найма, вознаграждения и других условий труда и занятости.

3. Это влечет за собой право, ограниченное соображениями общественного порядка, общественной безопасности и здравоохранения:

a) принимать реально предлагаемую работу;

b) свободно передвигаться в этих целях по территории государств-членов;

c) находиться в одном из государств-членов, занимаясь трудовой деятельностью в соответствии с законодательными, распорядительными и административными положениями, регулирующими занятость граждан данного государства;

d) оставаться на территории одного из государств-членов после завершения трудовой деятельности в этом государстве на условиях, которые будут определены регламентом, принятым Комиссией.

4. Положения данной статьи не относятся к занятости на государственной службе.

Статья 49. Как только настоящий Договор вступит в силу, Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, и после консультации с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом, должен издать директивы или регламенты, устанавливающие меры, необходимые для поэтапного введения свободы передвижения трудящихся, как это определено в статье 48, в частности:

a) обеспечивая тесное сотрудничество между национальными службами занятости;

b) устраняя систематически и в возрастающей степени те административные процедуры и практику, а также квалификационные сроки приема на имеющуюся в нали-

чии работу, определенные либо национальным законодательством, либо соглашениями, ранее заключенными между государствами-членами, сохранение которых явилось бы препятствием либерализации движения трудящихся;

c) устраняя систематически и в возрастающей степени все квалификационные сроки и другие ограничения, предусмотренные либо национальным законодательством, либо соглашениями, ранее заключенными между государствами-членами, которые устанавливают для трудящихся других государств-членов условия в отношении свободы выбора работы, отличные от условий, установленных для трудящихся данного государства;

d) создавая соответствующий механизм, позволяющий установить связь между предложениями рабочей силы и заявками на нее и облегчить достижение баланса между предложением и спросом на рынке труда таким образом, чтобы избежать серьезных угроз для уровня жизни и занятости в различных районах и отраслях промышленности.

Статья 50. Государства-члены будут способствовать в рамках общей программы обмену молодыми трудящимися.

Статья 51. Совет, принимая единогласно решения, по предложению Комиссии будет предпринимать такие меры в области социального обеспечения, которые необходимы для осуществления свободного движения трудящихся; в этих целях он организует дело таким образом, чтобы обеспечить трудящимся-мигрантам и лицам, находящимся на их иждивении:

a) суммирование всех периодов работы, учитываемых законодательствами различных стран, для получения и сохранения права на пособие, а также для исчисления размера пособия;

b) выплату пособий лицам-резидентам на территории государств-членов.

ГЛАВА 2. ПРАВО НА ЖИТЕЛЬСТВО И ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Статья 52. В рамках нижеизложенных положений ограничения на свободу жительства и экономической деятельности граждан какого-либо государства-члена на территории другого государства-члена будут поэтапно и в возрастающей степени устраняться в течение переходного периода. Такая поэтапная отмена будет распространена также на ограничения, касающиеся создания агентств, отделений или дочерних компаний гражданами какого-либо государства-члена, обосновавшимися на территории другого государства-члена.

Свобода жительства и экономической деятельности включает право самостоятельной деятельности, а также создания предприятий и управления ими, в частности, компаний и фирм в том значении, которое определено во втором абзаце статьи 58 на условиях, установленных законодательством страны, где такое право существует для ее собственных граждан и в соответствии с положениями главы, касающейся капитала.

Статья 53. Государства-члены не будут вводить новых ограничений на право жительства и экономической деятельности на их территории для граждан других государств-членов, за исключением случаев, в отношении которых настоящий Договор предусматривает иное.

Статья 54. 1. До окончания первого этапа Совет, принимая решение единогласно, по предложению Комиссии и после консультации с Экономическим и социальным комитетом и с Европейским парламентом разработает общую программу ликвидации существующих ограничений на свободу жительства и экономической деятельности в рамках Сообщества. Комиссия представит такое предложение Совету в течение двух первых лет первого этапа.

В программе будут определены общие условия и, в частности, этапы осуществления свободы жительства и экономической деятельности для каждой категории лиц.

2. Чтобы осуществить эту общую программу или при отсутствии такой программы чтобы достигнуть какой-либо стадии свободы жительства и экономической деятельности, имея в виду какой-либо конкретный вид деятельности, Совет в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, и после консультаций с Экономическим и социальным комитетом действует посредством директив.

3. Совет и Комиссия осуществляют функции, которые возлагаются на них в силу вышеприведенных положений, в частности:

a) отдавая, как правило, приоритет тем видам деятельности, в которых свобода жительства и экономической деятельности вносит особенно полезный вклад в развитие производства и торговли;

b) обеспечивая тесное сотрудничество между компетентными учреждениями государств-членов в целях ознакомления с особыми условиями, существующими в различных видах деятельности в рамках Сообщества;

c) ликвидируя такие административные процедуры и практику, обусловленные либо национальным законодательством, либо ранее заключенными соглашениями между государствами-членами, сохранение которых могло бы препятствовать свободе жительства и экономической деятельности;

d) содействуя тому, чтобы трудящиеся одного из государств-членов, работающие на территории другого государства-члена, могли оставаться на этой территории с целью осуществления какой-либо самостоятельной деятельности, если они соответствуют тем требованиям, которые предъявлялись бы к ним в том случае, если бы они прибыли в данное государство в то время, когда они намеревались заняться такой деятельностью; обеспечивая гражданам одного государства-члена возможность приобретения и использования земли и зданий на территории другого государства-члена, если это не входит в противоречие с принципами, установленными в статье 39 (2);

f) осуществляя постепенную отмену ограничений на свободу жительства и экономической деятельности в каждой конкретной области деятельности с учетом, с одной стороны, условий создания агентств, отделений или филиалов на территории государства-члена, а с другой, — условий, регулирующих участие персонала головного предприятия в органах правления или контроля вышеупомянутых агентств, отделений или дочерних компаний;

g) координируя в той степени, которая необходима для защиты интересов членов и других лиц, меры самозащиты компаний и фирм государств-членов в том смысле, как они определены во втором параграфе статьи 58, имея в виду обеспечение равноценности таких мер в рамках Сообщества;

h) наблюдая за тем, чтобы условия жительства и экономической деятельности не нарушались помощью, оказываемой государствами-членами.

Статья 55. Положения этой главы не применяются — в том, что касается соответствующего государства-члена, — к деятельности, которая связана в данном государстве, хотя бы и временно, с выполнением официальных обязанностей.

Совет, принимая решение квалифицированным большинством по предложению Комиссии, может постановить, что положения данной главы не будут применяться к определенным видам деятельности.

Статья 56. 1. Положения данной главы и меры, принимаемые во исполнение этих положений, не должны наносить ущерба действию законодательных, распорядительных и административных положений, предусматривающих особый режим для иностранных граждан исходя из соображений общественного порядка, государственной безопасности и здравоохранения.

2. До окончания переходного периода Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом единогласным решением принимает директивы в целях согласования упомянутых положений, установленных законом или актами исполнительной власти. Однако после окончания второго этапа Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, принимает директивы для согласования таких положений, которые являются предметом регулирования исполнительной власти в каждом государстве-члене.

Статья 57 1. В целях создания более благоприятных условий для лиц, занимающихся самостоятельной деятельностью, Совет по предложению Комиссии и в сотрудничестве с Европейским парламентом принимает единогласно в ходе первого этапа и квалифицированным большинством в дальнейшем директивы, содействующие взаимному признанию дипломов, сертификатов и иных официальных документов о квалификации.

2. С той же целью Совет, действуя по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом, издает до истечения переходного периода директивы, направленные на координацию законодательных, распорядительных и административных положений государств-членов, касающихся лиц, которые занимаются самостоятельной деятельностью. Единогласное решение необходимо для принятия директив, выполнение которых влечет за собой хотя бы в одном из государств-членов изменение действующих принципов законодательства о профессиях в части, касающейся обучения и условий приема для физических лиц В остальных случаях Совет принимает решения квалифицированным большинством в сотрудничестве с Европейским парламентом.

3. В том, что касается медицинских, приравненных к ним и фармацевтических профессий, прогрессирующее устранение ограничений будет зависеть от согласования условий, которые предоставлены лицам этих профессий в различных государствах-членах.

Статья 57. 1. Чтобы облегчить лицам начало или продолжение их самостоятельной профессиональной деятельности, Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, принимает директивы о взаимном признании дипломов, сертификатов и других официальных свидетельств профессиональной пригодности.

2. С той же целью Совет принимает до окончания переходного периода, директивы, чтобы согласовать положения, установленные законом или актом исполнительной власти в государствах-членах, относительно начала или продолжения самостоятельной профессиональной деятельности. Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом принимает единогласным решением директивы, реализация которых влечет за собой по крайней мере в одном государстве-члене изменение установленных законом, касающимся профессий, правил в отношении профессионального обучения и условий приема для физических лиц. В других случаях Совет действует в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b.

3. В случае медицинских, смежных с ними и фармацевтических профессий постепенная отмена ограничений будет зависеть от выравнивания условий осуществления этих видов профессиональной деятельности в различных государствах-членах.

Статья 58. Компании или фирмы, которые учреждены в соответствии с законодательством какого-либо государства-члена, и зарегистрированное местопребывание, центральное управление и основная предпринимательская деятельность которых находятся внутри Сообщества, приравниваются с точки зрения целей данной главы к физическим лицам, являющимся гражданами государств-членов

Под «Компаниями или фирмами» подразумеваются компании или фирмы, учрежденные на основе гражданского или коммерческого права, в том числе кооперативные общества, а также другие юридические лица, регулируемые государственным или частным правом, за исключением обществ, которые не преследуют коммерческих целей.

ГЛАВА 3. УСЛУГИ

Статья 59. В рамках нижеизложенных положений ограничения на свободное предоставление услуг в Сообществе подлежат постепенной отмене в. течение переходного периода для граждан государств-членов, обосновавшихся в государстве-члене Сообщества, ином, чем то, гражданину которого предоставляются услуги.

Совет, принимая решение квалифицированным большинством по предложению Комиссии может распространить действие положений данной главы на граждан третьей страны, поселившихся в Сообществе и оказывающих услуги.

Статья 60. Под «услугами», согласно настоящему Договору, подразумеваются те услуги, которые обычно предоставляются за вознаграждение, если они не регулируются положениями, относящимися к свободному движению товаров, капиталов и лиц.

«Услуги» включают, в частности:

a) деятельность промышленного характера;

b) деятельность торгового характера;

c) деятельность ремесленников;

d) деятельность лиц свободных профессий.

Предоставляющее услуги лицо может в этой связи временно осуществлять свою деятельность в том государстве, где эти услуги предоставляются, на тех же условиях, которые установлены в его собственном государстве, если это не нарушает положений главы, касающейся права на жительство и экономическую деятельность.

Статья 61. 1. Свободное предоставление услуг в области транспорта регулируется положениями раздела, относящегося к транспорту.

2. Либерализация банковских и страховых услуг, связанных с движением капиталов, будет осуществляться в соответствии с прогрессирующей либерализацией движения капиталов.

Статья 62. Государства-члены не будут вводить новых ограничений на свободу предоставления услуг, которая уже фактически существует к моменту вступления в силу настоящего Договора, если в нем не предусмотрено иное.

Статья 63. 1. До окончания первого этапа Совет, принимая решения единогласно, по предложению Комиссии и после консультации с Экономическим и социальным комитетом и с Европейским парламентом разработает общую программу отмены суще-

ствующих ограничений на свободу предоставления услуг в Сообществе. Комиссия представит свое предложение Совету в течение первых двух лет первого этапа.

В программе будут изложены общие условия и этапы либерализации для каждой категории услуг.

2. Для того чтобы осуществить эту общую программу или в отсутствие таковой достигнуть определенной стадии в либерализации определенного вида услуг Совет по предложению Комиссии и после консультации с Экономическим и социальным комитетом и с Европейским парламентом будет издавать директивы, принимая их единогласно до окончания первого этапа и квалифицированным большинством в дальнейшем.

3. Что касается предложений и решений, относящихся к параграфам 1 и 2, приоритет, как правило, будет отдан тем услугам, которые прямо воздействуют на издержки производства или либерализация которых способствует развитию торговли.

Статья 64. Государства-члены заявляют о своей готовности провести либерализацию услуг сверх тех пределов, которые определяются директивами, издаваемыми в соответствии со статьей 63 (2), если это позволит их общее экономическое положение и положение в соответствующем секторе экономики.

С этой целью Комиссия направит рекомендации заинтересованным государствам-членам.

Статья 65. До тех пор пока не отменены ограничения на свободу предоставления услуг, каждое из государств-членов применяет их, не проводя различий по мотивам гражданства или постоянного местопребывания, ко всем лицам, предоставляющим услуги в том смысле, как изложено в первом абзаце статьи 59.

Статья 66. Положения статей 55—58 подлежат применению к вопросам, которые охватываются данной главой.

ГЛАВА 4. КАПИТАЛ И ПЛАТЕЖИ

Статьи 67 — 73 [отменены]

Статья 73a. Начиная с 1 января 1994 г., статьи с 67 по 73 заменяются на статьи 73b, c, d, e, f и g.

Статья 73b. 1. В рамках положений, установленных в данной Главе, все ограничения на движение капитала между государствами-членами, а также между государствами-членами и третьими странами, должны быть запрещены.

2. В рамках положений, установленных в данной Главе, все ограничения на платежи между государствами-членами, а также между государствами-членами и третьими странами должны быть запрещены.

Статья 73c. 1. Положения статьи 73b не должны наносить ущерба применению к третьим странам любых ограничений, которые существуют на 31 декабря 1993 г. в соответствии с правом государств-членов или Сообщества в отношении движения капитала в третьи страны или из них, включая прямые инвестиции в предприятия, в том числе вложения в недвижимость, предоставление финансовых услуг или допуск ценных бумаг на рынки капитала.

2. Предпринимая усилия, направленные на достижение свободного движения капитала между государствами-членами и третьими странами в максимально возможной степени и без ущерба для других глав настоящего Договора, Совет может, приняв ре-

шение квалифицированным большинством, по предложению Комиссии одобрить мероприятия по движению капитала в третьи страны или из них, включая прямые инвестиции в предприятия, в том числе вложения в недвижимость, по предоставлению финансовых услуг или допуску ценных бумаг на рынки капитала. Для принятия по этому параграфу мер, которые являются шагом назад в праве Сообщества в отношении либерализации движения капитала в третьи страны и из них, требуется единогласное решение Совета.

Статья 73d. 1. Положения статьи 3b не затрагивают компетенцию государств-членов:

(a) применять относящиеся к делу положения их налогового законодательства, которые устанавливают различия между налогоплательщиками, находящимися в неодинаковых условиях относительно их налогового домициля или относительно места вложения их капиталов;

(b) принимать все необходимые меры по предотвращению нарушений национальных законов и актов исполнительной власти, особенно в области налогообложения и тщательного контроля за деятельностью финансовых учреждений, или устанавливать процедуру декларирования данных о движении капитала для административных и статистических целей, или принимать меры, которые являются оправданными с точки зрения публичного порядка или государственной безопасности.

2. Положения данной Главы не наносят ущерба для применения ограничений на право учреждения, если это не противоречит настоящему Договору.

3. Меры и процедуры, изложенные в параграфах 1 и 2, не должны быть средством произвольной дискриминации или завуалированного ограничения по отношению к свободному движению капиталов или платежей, как это определено в статье 73b.

Статья 73e. В отступление от статьи 73b, государства-члены, которые на 31 декабря 1993 г. пользуются этим отступлением на основе действующего права Сообщества, наделяются правом сохранить, самое позднее до 31 декабря 1995 г., ограничения на движение капитала, санкционированные такими отступлениями по состоянию на указанную дату.

Статья 73f. В тех случаях, когда под давлением исключительных обстоятельств движение капитала в третьи страны или из них вызывает или угрожает вызвать серьезные затруднения в функционировании экономического и валютного союза, Совет по предложению Комиссии и после консультаций с ЕЦБ принимает квалифицированным большинством решение о защитных мерах в отношении третьих стран на период не более шести месяцев, если такие меры диктуются крайней необходимостью.

Статья 73g. 1. Если в случаях, предусмотренных в статье 228a, будет признано необходимым принятие мер на уровне Сообщества, то Совет может в соответствии с процедурой статьи 228a принять необходимые неотложные меры по движению капитала и платежам, касающиеся заинтересованных третьих стран.

2. Без ущерба для статьи 224 и до принятия Советом мер в соответствии с параграфом 1 государство-член может по серьезным политическим причинам и при крайней необходимости принять односторонние меры против третьей страны, касающиеся движения капитала и платежей. Комиссия и другие государства-члены должны быть информированы о таких мерах не позднее даты введения в действие этих мер. Совет может по предложению Комиссии принять квалифицированным большинством решение, обязывающее упомянутое государство-член скорректировать или отменить такие меры. Председатель Совета должен информировать Европейский парламент о любом таком решении, принятом Советом.

Статья 73h. До 1 января 1994 г. продолжается применение следующих положений:

(1) Каждое государство-член предпринимает меры, чтобы санкционировать в валюте государства-члена, в котором проживает кредитор или бенефициарий, любые платежи, связанные с движением товаров, услуг или капиталов, и любые переводы капитала и заработков в такой степени, чтобы движение товаров, услуг, капитала и лиц между государствами-членами было либерализовано в соответствии с настоящим Договором.

Государства-члены заявляют о своей готовности пойти значительно дальше в вопросе либерализации платежей, чем это предусмотрено в предыдущем подпараграфе, в зависимости от их экономического положения вообще и состояния платежного баланса особенно.

(2) В тех случаях, когда единственным препятствием свободному движению товаров, услуг и капитала являются только ограничения на платежи, связанные с этими операциями, то такие ограничения должны постепенно отменяться путем применения должным образом скорректированных положений данной Главы и глав, относящихся к отмене количественных ограничений и к либерализации услуг.

(3) Государства-члены принимают на себя обязательства не вводить между собой любые новые ограничения на денежные переводы по невидимым операциям, перечисленным в Приложении III. Постепенная отмена существующих ограничений должна проводиться в жизнь в соответствии с положениями статей 63 — 65 в тех случаях, когда такая отмена не регулируется нормами, содержащимися в параграфах 1 и 2, или другими положениями данной Главы.

(4) В случае необходимости государства-члены должны консультироваться друг с другом по поводу мер, которые необходимо принять для осуществления платежей и денежных переводов, упомянутых в данной статье; такие меры не должны препятствовать достижению целей, поставленных в настоящем Договоре.

РАЗДЕЛ IV. ТРАНСПОРТ

Статья 74. В том, что касается вопросов, регулируемых данным разделом, государства-члены руководствуются целями Договора в рамках общей транспортной политики.

Статья 75. 1. С целью осуществления статьи 74 и принимая во внимание отличительные особенности транспорта, Совет должен, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189c, и после консультаций с Экономическим и социальным комитетом, сформулировать:

(a) общие правила, применимые для международных перевозок на территорию государства-члена и в обратном направлении или через территорию одного или нескольких государств-членов;

(b) положения, при которых транспортные средства нерезидентов могут оказывать транспортные услуги внутри государства-члена;

(c) меры по повышению безопасности перевозок;

(d) другие подходящие меры.

2. Положения подпараграфов (a) и (b) параграфа 1 должны быть установлены в переходный период.

3. В порядке изъятия из процедуры, предусмотренной в параграфе 1, там, где применение положений, касающихся принципов системы регулирования перевозок, имело бы серьезные последствия для жизненного уровня, занятости в определенных районах и для эксплуатации транспортных средств, они должны быть установлены

Советом путем принятия единогласного решения по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом. Поступая таким образом, Совет должен учитывать необходимость адаптации к экономическому развитию, которое явится результатом создания общего рынка.

Статья 76. С момента вступления в силу настоящего Договора и до того как будут приняты положения, упомянутые в статье 75 (1), без единогласного одобрения со стороны Совета ни одно государство-член не может принимать положения, регулирующие данную сферу, которые оказывают менее благоприятное прямое или косвенное воздействие на транспортные агентства других государств-членов по сравнению с транспортными агентствами этого государства.

Статья 77. Меры помощи совместимы с настоящим Договором, если они отвечают потребностям координации перевозок или компенсируют выполнение некоторых обязательств, присущих понятию общественных услуг.

Статья 78. Любые меры в области транспортных тарифов и условий, предпринимаемые в рамках настоящего Договора, должны учитывать экономическое положение транспортных агентств.

Статья 79. 1. В случае перевозок внутри Сообщества должна быть отменена не позднее чем до конца второго этапа, всякая дискриминация, заключающаяся в применении транспортными агентствами разных тарифов и разных условий при перевозках одного и того же товара и по одним и тем же транспортным путям в зависимости от страны происхождения или назначения перевозимых товаров.

2. Параграф 1 не препятствует принятию Советом других мер во исполнение статьи 75(1).

3. В течение двух лет с момента вступления в силу настоящего Договора Совет, принимая решения квалифицированным большинством по предложению Комиссии и после консультации с Экономическим и социальным комитетом установит правила, обеспечивающие осуществление положений параграфа 1.

В частности, Совет может принять положения, необходимые для того, чтобы дать возможность органам Сообщества гарантировать соблюдение правила, установленного в параграфе 1, и полностью обеспечить пользователям все его выгоды.

4. Действуя по собственной инициативе или по заявлению государства-члена, Комиссия будет изучать любые случаи дискриминации, указанные в параграфе 1, и после консультации со всеми заинтересованными государствами-членами будет принимать необходимые решения в рамках правил, установленных в соответствии с положениями параграфа 3.

Статья 80. 1. С начала второго этапа запрещается применение государством-членом к транспортным операциям, осуществляемым внутри Сообщества, тарифов и условий, содержащих какой-либо элемент поддержки или защиты в интересах одного или нескольких определенных предприятий или отраслей промышленности, если это не санкционировано Комиссией.

2. Комиссия, действуя по собственной инициативе или по заявлению государства-члена, будет рассматривать тарифы и условия, упомянутые в параграфе 1, учитывая, в частности, с одной стороны, потребности соответствующей региональной экономической политики, нужды слаборазвитых районов, а также проблемы районов, существенно затронутых политическими обстоятельствами, а с другой — воздействие этих тарифов и условий на конкуренцию между различными видами транспорта.

Комиссия будет принимать необходимые решения после консультации со всеми заинтересованными государствами-членами.

3. Запрет, предусмотренный в параграфе 1, не распространяется на тарифы, установленные на уровне, поддерживающем конкуренцию.

Статья 81. Различные сборы, которые взимаются с транспортных средств при пересечении границ в дополнение к транспортным тарифам, не должны превышать разумного уровня, принимая в расчет уже произведенные в связи с этим фактические затраты.

Государства-члены будут стремиться к постепенному уменьшению этих затрат.

Комиссия может направлять государствам-членам рекомендации относительно применения настоящей статьи.

Статья 82. Положения настоящего раздела не являются препятствием для мер, предпринимаемых Федеративной Республикой Германия, в той степени, в какой они необходимы для компенсации экономического ущерба, причиняемого разделением Германии экономике некоторых районов Федеративной Республики, затронутых этим разделением.

Статья 83. Комиссии придается Консультативный комитет, состоящий из экспертов, назначаемых правительствами государств-членов. Комиссия будет консультироваться с этим комитетом по вопросам транспорта, когда сочтет это желательным, не нарушая полномочий транспортного отдела Экономического и социального комитета.

Статья 84. 1. Положения данного раздела будут применяться к перевозкам по железной дороге, шоссейным дорогам и внутренним водным путям.

2. Совет может решить квалифицированным большинством, могут ли, и если могут, то в какой мере и каким путем быть приняты соответствующие положения для морского судоходства и воздушного транспорта.

Должны быть применены процедурные положения статьи 75 (1 и 3).

РАЗДЕЛ V. ОБЩИЕ ПРАВИЛА О КОНКУРЕНЦИИ, НАЛОГООБЛОЖЕНИИ И СБЛИЖЕНИИ ПРАВОВЫХ НОРМ

ГЛАВА I. ПРАВИЛА О КОНКУРЕНЦИИ

ОТДЕЛ 1. Правила применяемые к предприятиям

Статья 85. 1. Запрещаются как несовместимые с общим рынком: любые соглашения между предприятиями, решения, принятые объединениями предприятий, и картельная практика, которые могут воздействовать на торговлю между государствами-членами и которые имеют своей целью или результатом предотвращение, ограничение или нарушение конкуренции внутри общего рынка, в частности, те действия, которые заключаются в том, чтобы:

a) фиксировать прямо или косвенно цены купли или продажи или другие условия торговли;

b) ограничивать или контролировать производство, рынки, техническое развитие или капиталовложения;

c) распределять рынки или источники снабжения;

d) применять неодинаковые условия к равноценным сделкам с другими торговыми партнерами, ставя их тем самым в невыгодные условия конкуренции;

e) обусловливать заключение контрактов принятием партнерами дополнительных обязательств, которые по своему характеру или в соответствии с торговой практикой не связаны с предметом этих контрактов.

2. Соглашения или решения, запрещенные в силу данной статьи, автоматически считаются недействительными.

3. Однако положения параграфа 1 могут быть признаны не подлежащими применению:

к любому соглашению или категории соглашений между предприятиями;

к любому решению или категории решений, принятых объединениями предприятий;

к любой картельной практике или категории такой практики, которые способствуют улучшению производства или распределения товаров или содействуют техническому или экономическому прогрессу, предоставляя потребителям справедливую долю получаемых благодаря этому выгод, и которые:

a) не налагают при этом на заинтересованные предприятия таких ограничений, которые не являются необходимыми для достижения этих целей;

b) не предоставляют этим предприятиям возможность ограждать от конкуренции существенную часть продуктов, о которых идет речь.

Статья 86. *Злоупотребление одним или несколькими предприятиями своим доминирующим* положением в общем рынке или на существенной части его запрещается как несовместимое с общим рынком в той мере, в какой от этого может пострадать торговля между государствами-членами.

Такие злоупотребления могут, в частности, состоять в:

a) навязывании прямо или косвенно несправедливых цен купли или продажи или других несправедливых условий торговли;

b) ограничении производства, рынков или технического развития в ущерб потребителям;

c) применении неодинаковых условий к равноценным сделкам с другими торговыми партнерами, ставя их таким образом в невыгодные условия конкуренции;

d) том, что заключение контрактов обусловливается принятием партнерами дополнительных обязательств, которые по своему характеру или в соответствии с торговой практикой не связаны с предметом этих контрактов.

Статья 87. 1. В течение трех лет после вступления в силу настоящего Договора Совет, принимая решения единогласно, по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом, утвердит соответствующие регламенты или директивы в целях осуществления принципов, изложенных в статьях 85 и 86.

Если такие положения не будут приняты в упомянутый срок, то Совет утвердит их квалифицированным большинством по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом.

2. Регламенты или директивы, относящиеся к параграфу 1, в частности, имеют своей целью:

a) обеспечить соблюдение запретов, указанных в статье 85 (1) и в статье 86, путем принятия положения о штрафах и периодических штрафных платежах;

b) определить конкретные правила применения статьи 85 (3), учитывая необходимость, с одной стороны, обеспечить эффективное наблюдение, с другой — по возможности упростить администрацию;

c) уточнить в случае необходимости в различных отраслях экономики сферу применения положений статей 85 и 86;

d) определить соответствующие функции Комиссии и Суда в применении положений, изложенных в предыдущем параграфе;

e) определить взаимоотношения между национальными законами и положениями, которые содержаться в данном отделе или будут приняты во исполнение данной статьи.

Статья 88. До момента вступления в силу положений, принятых во исполнение статьи 87, власти государств-членов примут решения относительно допустимости соглашений, решений и картельной практики, а также злоупотреблений доминирующим положением в общем рынке в соответствии с законами своих стран и положениями статьи 85, особенно параграфа 3, и статьи 86.

Статья 89. 1. Без ущерба для статьи 88 Комиссия, как только она начнет функционировать, будет наблюдать за применением принципов, установленных в статьях 85 и 86. По просьбе одного из государств-членов или по собственной инициативе и в сотрудничестве с компетентными органами государств-членов, которые будут оказывать ей помощь, Комиссия расследует случаи предполагаемого нарушения этих принципов. Если она установит, что имело место нарушение, то она предложит соответствующие средства для его прекращения.

2. Если нарушение не будет прекращено, то Комиссия зафиксирует нарушение принципов в мотивированном решении. Комиссия может опубликовать свое решение и уполномочить государства-члены принять меры, условия и детали которых она определит, необходимые для исправления положения.

Статья 90. 1. Что касается государственных предприятий и предприятий, которым государства-члены предоставляют специальные или исключительные права, то государства-члены не будут принимать или оставлять в силе никакие меры, противоречащие правилам, содержащимся в настоящем Договоре, в частности, положениям, предусмотренным в статьях 7 и 85—94.

2. Предприятия, на которые возложено управление службами общего экономического значения или представляющие собой по своему характеру фискальную монополию, должны подчиняться правилам настоящего Договора, включая правила конкуренции, в той мере, в какой применение этих положений не подрывает юридически или фактически выполнение ими специальных задач, которые на них возложены. Развитие торговли не должно подвергаться какому-либо воздействию, которое противоречило бы интересам Сообщества.

3. Комиссия будет наблюдать за применением положений данной статьи и по мере необходимости направлять государствам-членам соответствующие директивы или решения.

ОТДЕЛ 2. Демпинг

Статья 91. 1. Если в течение переходного периода Комиссия по заявлению государства-члена или любой другой заинтересованной стороны установит наличие демпинга, осуществляемого внутри общего рынка, то она направит лицу или лицам, причастным к возникновению такой практики, свои рекомендации с тем, чтобы положить ей конец.

В случае, если практика демпинга продолжается, Комиссия уполномочит пострадавшее государство-член принять меры защиты, условия и детали которых она определит.

2. С момента вступления в силу настоящего Договора продукция, изготовленная в одном из государств-членов или находящаяся там в свободном обращении и экспортированная в другое государство-член, может быть реимпортирована на территорию первого упомянутого государства, не облагаясь никакими таможенными пошлинами и не подвергаясь количественным ограничениям или другим равноценным по своему эффекту мерам. Комиссия установит соответствующие правила для применения данного параграфа.

ОТДЕЛ 3. Государственная помощь

Статья 92. 1. За исключением случаев, предусмотренных настоящим Договором, любая форма помощи, предоставляемая государством-членом в виде дотации или за счет государственных ресурсов, которая нарушает или грозит нарушить конкуренцию путем создания более благоприятных условий некоторым предприятиям или производству некоторых видов товаров, будет рассматриваться как несовместимая с общим рынком в той мере, в какой она затрагивает торговлю между государствами-членами.

2. Нижеследующее совместимо с общим рынком:

a) помощь социального характера, оказываемая индивидуальным потребителям, при условии, что она предоставляется без дискриминации, основанной на происхождении продуктов, которых это касается;

b) помощь, имеющая целью возместить ущерб, причиненный стихийными бедствиями или какими-либо другими чрезвычайными происшествиями;

c) помощь, оказываемая экономике некоторых районов Федеративной Республики Германия, затронутых разделением Германии, в той мере, в какой такая помощь необходима для компенсации экономических невыгод, обусловленных этим разделением.

3. Нижеследующее может рассматриваться как совместимое с общим рынком:

a) помощь, имеющая целью содействовать экономическому развитию районов, в которых уровень жизни ненормально низок или которые серьезно страдают от неполной занятости;

b) помощь, имеющая целью содействовать осуществлению важного проекта, имеющего общеевропейское значение или призванного выправить серьезное нарушение в экономике государства-члена;

c) помощь, имеющая целью облегчить развитие некоторых видов экономической деятельности или некоторых экономических районов, если она не оказывает противоположного воздействия на условия торговли в такой степени, что это противоречит *общим интересам. Однако помощь судостроению, предоставлявшаяся на 1 января* 1957 г., в той мере, в какой она лишь компенсирует отсутствие таможенной защиты, будет постепенно сокращаться на тех же условиях, что и устранение таможенных пошлин, с учетом положений настоящего Договора, касающихся общей торговой политики в отношении третьих стран.

d) помощь в развитии культуры и сохранении наследия там, где такая помощь не затрагивает *условий торговли и конкуренции в Сообществе в такой степени*, что это противоречит общим интересам.

e) Другие категории помощи, которые могут быть определены решением Совета, принятым квалифицированным большинством по предложению Комиссии.

Статья 93. 1. Комиссия в сотрудничестве с государствами-членами будет постоянно обследовать все системы помощи, оказываемой в этих государствах. Она будет рекомендовать последним надлежащие меры, которых требует поступательное развитие или функционирование общего рынка.

2. Если Комиссия после того как она потребовала от заинтересованных сторон представить свои замечания, обнаружит, что помощь, предоставляемая государством-членом в виде дотаций или за счет его ресурсов, несовместима с общим рынком, имея в виду статью 92, или что такая помощь неправильно используется, Комиссия принимает решение, что данное государство должно прекратить или изменить эту помощь в установленные ею сроки.

Если данное государство не выполнит этого решения в установленный срок. Комиссия или любое другое заинтересованное государство могут обратиться непосредственно в Суд в отступление от положений статей 169 и 170.

По заявлению государства-члена Совет может единогласно решить, что помощь, которую это государство предоставляет или собирается предоставить, должна рассматриваться как совместимая с общим рынком в отступление от положений статьи 92 или регламентов, предусмотренных в статье 94, если чрезвычайные обстоятельства оправдывают такое решение. Если в отношении этой помощи Комиссия уже приступила к процедуре, предусмотренной в первом абзаце данного параграфа, то обращение заинтересованного государства в Совет влечет за собой приостановку указанной процедуры вплоть до того момента, пока Совет не объявит о своей позиции. Однако если Совет не объявит о своей позиции в течение трех месяцев с момента подачи просьбы, то Комиссия вынесет свое решение.

3. Комиссия должна быть своевременно уведомлена, с тем чтобы она могла дать свои замечания относительно планов предоставления или изменения помощи. Если она сочтет, что какой-либо проект несовместим с общим рынком исходя из статьи 92, то она без промедления начнет процедуру, предусмотренную параграфом 2. Заинтересованное государство-член не может осуществлять намеченные им меры до тех пор, пока эта процедура не приведет к окончательному решению.

Статья 94. Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом, может установить, принимая решение квалифицированным большинством, надлежащие правила применения статей 92 и 93 и может специально определить условия применения статьи 93 (3) и виды помощи, не подпадающие под действие данной процедуры.

ГЛАВА 2. ПОЛОЖЕНИЯ О НАЛОГАХ

Статья 95. Ни одно государство-член не будет облагать прямо или косвенно продукцию других государств-членов внутренними налогами любого характера в размерах, превышающих обложение прямое или косвенное, которому подвергается аналогичная национальная продукция. Кроме того, ни одно государство-член не будет облагать продукцию других государств-членов внутренними налогами с целью косвенной защиты другой продукции.

Не позже чем к началу второго этапа государства-члены отменят или исправят положения, существующие в момент вступления в силу настоящего Договора, если они противоречат указанным выше правилам.

Статья 96. В тех случаях, когда продукция экспортируется на территорию одного из государств-членов, возмещение внутреннего налогообложения не может превышать внутреннее налогообложение, которому они были подвергнуты прямо или косвенно.

Статья 97. Государства-члены, взимающие налог с оборота в соответствии с системой кумулятивного многоступенчатого налогообложения, могут — применительно к внутреннему обложению, которому они подвергают импортируемую продукцию, или к возвращению сборов, которое они допускают для экспортируемой продукции, — устанавливать средние ставки налогов на изделия или группы изделий, но при условии, что не будут нарушены принципы, изложенные в статьях 95 и 96.

В случае, если средние ставки, установленные государством-членом, не соответствуют этим принципам, Комиссия направит этому государству соответствующие директивы или решения.

Статья 98. Что касается других налогов, помимо налога с оборота, акцизных сборов и других видов косвенного обложения, то освобождение от сборов и их возмещение при экспорте в другие государства-члены могут производиться, и компенсационные сборы с импорта из государств-членов могут устанавливаться лишь при условии, что рассматриваемые меры были предварительно одобрены на ограниченный период времени Советом, принимающим свое решение квалифицированным большинством по предложению Комиссии.

Статья 99. Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом утверждает единогласным решением нормы, регулирующие процесс гармонизации законодательства о налогах с оборота, акцизных сборах и других формах косвенного налогообложения в той мере, в какой эта гармонизация необходима для создания и функционирования внутреннего рынка в пределах сроков, установленных в статье 7а.

ГЛАВА 3. СБЛИЖЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ

Статья 100. Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и с Экономическим и социальным комитетом принимает единогласно директивы о сближении таких законов и правовых актов исполнительной власти государств-членов, которые оказывают непосредственное воздействие на создание и функционирование общего рынка.

Статья 100а. 1. В отступление от статьи 100 и если иное не предусмотрено в настоящем Договоре, следующие положения должны применяться для достижения целей статьи 7а. Совет, действуя в соответствии с процедурой статьи 189b и после консультации с Экономическим и социальным комитетом, принимает меры для сближения законодательных норм, положений и актов исполнительной власти государств-членов, которые имеют своей целью создание и функционирование внутреннего рынка.

2. Параграф 1 не применяется к положениям в области налогообложения, а также к положениям, касающимся свободного движения лиц и прав и интересов лиц наемного труда.

3. Комиссия в своих предложениях, предусмотренных в параграфе 1 и относящихся к сферам здравоохранения, безопасности, защиты окружающей среды и защиты потребителей, исходит из необходимости обеспечить высокий уровень защиты.

4. Если после принятия Советом квалифицированным большинством мер по гармонизации какое-либо из государств-членов сочтет необходимым применение национальных правовых норм, обоснованных крайней необходимостью, что предусмотрено статьей 36, или связанных с защитой условий труда или окружающей среды, оно уведомляет о них Комиссию.

Комиссия соглашается на применение соответствующих норм, убедившись, что они не являются средством неоправданной дискриминации или скрытых ограничений в торговле между государствами-членами.

Комиссия или любое государство-член могут в отступление от процедуры, предусмотренной в статьях 169 и 170, непосредственно обратиться в Суд, если сочтут, что

другое государство-член противоправно использует полномочия, предусмотренные в данной статье.

5. Упомянутые выше меры по гармонизации содержат, когда это приемлемо, защитные оговорки, позволяющие государствам-членам, по тем или иным причинам неэкономического характера, изложенным в статье 36, предпринимать временные меры, подпадающие под процедуру контроля со стороны Сообщества.

Статья 100b. 1. В течение 1992 г. Комиссия составит совместно с каждым государством-членом перечень законодательных и административных актов, которые подпадают под статью 100a и в соответствии с ней не являются объектом гармонизации.

Совет, действуя в соответствии с положениями статьи 100a, может постановить, что положения, имеющие силу в государстве-члене, должны быть признаны эквивалентными тем, которые применяются другим государством-членом.

2. Положения параграфа 4 статьи 100a применяются аналогично.

3. Комиссия составляет перечень, упомянутый в первой части параграфа 1, и представляет соответствующие предложения в предписанные сроки, чтобы Совет мог выработать решения до конца 1992 г.

В случае, когда Комиссия устанавливает, что несоответствие, существующее между законодательными положениями, предписаниями или административными действиями государств-членов, нарушает условия конкуренции в общем рынке и что вызванное этим нарушение должно быть устранено, она вступает в консультации с заинтересованными государствами-членами.

Если такие консультации не приводят к соглашению, устраняющему данное нарушение, то Совет принимает по предложению Комиссии необходимые директивы единогласно в течение первого этапа и квалифицированным большинством впоследствии. Комиссия и Совет могут принять любые другие подходящие меры, предусмотренные настоящим Договором.

Статья 100c. 1. Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом принимает единогласно решение, в котором он определяет третьи страны, чьи граждане должны получить визу для пересечения внешних границ государств-членов.

2. Однако в случае чрезвычайной ситуации в третьей стране, создающей угрозу внезапного притока граждан из этой страны в Сообщество, Совет по рекомендации Комиссии может ввести, принимая решение квалифицированным большинством, визу для граждан из данной страны на период, не превышающий шесть месяцев. Требование визы, установленное согласно данному параграфу, может быть продлено в соответствии с процедурой, изложенной в параграфе 1.

3. С 1 января 1996 г. Совет переходит к принятию решений, относящихся к параграфу 1, квалифицированным большинством. До наступления этой Даты Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом принимает квалифицированным большинством решение о мерах, касающихся единообразной формы виз.

4. По вопросам, затрагиваемым в данной статье, Комиссия должна рассматривать любую просьбу государства-члена, направляемую в качестве предложения в Совет.

5. Данная статья не должна наносить ущерба выполнению обязательств, возложенных на государства-члены, относительно поддержания законности и правопорядка и охраны внутренней безопасности.

6. Данная статья должна применяться к другим областям, относящимся к сотрудничеству в области правосудия и внутренних дел, о которых идет речь в соответст-

вующих положениях Договора о Европейском союзе, если об этом примет решение Совет согласно статье К.9; при этом одновременно подлежат определению условия голосования.

7. Положения действующих соглашений между государствами-членами, регулирующие области, подпадающие под действие данной статьей, должны оставаться в силе до тех пор, пока их содержание не будет заменено директивами или мерами, принятыми в соответствии с данной статьей.

Статья 100d. Координационный комитет высших должностных лиц, создаваемый согласно статье К.4 Договора о Европейском союзе, должен содействовать без ущерба для положений статьи 151 подготовке текущей работы Совета по вопросам, изложенным в статье 100c.

Статья 101. В случае, когда Комиссия устанавливает, что несоответствие, существующее между законодательными положениями, предписаниями или административными действиями государств-членов, нарушает условия конкуренции в общем рынке и что вызванное этим нарушение должно быть устранено, она вступает в консультации с заинтересованными государствами-членами.

Если такие консультации не приводят к соглашению, устраняющему данное нарушение, то Совет принимает по предложению Комиссии необходимые директивы единогласно в течение первого этапа и квалифицированным большинством впоследствии. Комиссия и Совет могут принять любые другие подходящие меры, предусмотренные настоящим Договором.

Статья. 102. 1. Если есть основания опасаться, что принятие или изменение каких-либо положений, предписаний или административных действий могут вызвать нарушение в том смысле, как оно квалифицируется в статье 101, то государство-член, которое желает действовать таким образом, должно проконсультироваться с Комиссией. После консультации с государствами-членами Комиссия рекомендует заинтересованным государствам соответствующие меры, которые позволили бы избежать такого нарушения.

2. Если государство, желающее ввести или изменить свои собственные положения, не соглашается с адресованными ему рекомендациями Комиссии, то от других государств-членов нельзя требовать того, чтобы они, как это предусмотрено статьей 101, изменили свои положения с целью устранения этого нарушения. Если государство-член, проигнорировавшее рекомендации Комиссии, вызовет нарушение, наносящее ущерб лишь самому себе, то положения статьи 101 не применяются.

РАЗДЕЛ VI. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И ВАЛЮТНАЯ ПОЛИТИКА

ГЛАВА 1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Статья 102a. Государства-члены проводят свою экономическую политику, чтобы способствовать достижению целей Сообщества, как определено в статье 2 и в контексте общих руководящих положений, изложенных в статье 103 (2). Государства-члены и Сообщество действуют в соответствии с принципом открытой рыночной экономики и свободной конкуренции, способствуя эффективному распределению ресурсов, а также в соответствии с принципами, изложенными в статье 3a.

Статья 103. 1. Государства-члены рассматривают свою экономическую политику как вопрос общей заботы и согласовывают ее в Совете в соответствии с положениями статьи 102a.

2. Совет по рекомендации Комиссии, утверждает квалифицированным большинством проект основных ориентиров экономической политики государств-членов и Сообщества и представляет свои соображения Европейскому Совету.

Европейский Совет рассматривает представленный Советом доклад и на его основе обсуждает заключение по основным ориентирам экономической политики государств-членов и Сообщества.

На основе этого заключения Совет принимает квалифицированным большинством рекомендации об установленных основных ориентирах. Совет информирует Европейский парламент об этих рекомендациях.

3. Чтобы обеспечивать тесную координацию экономической политики и непрерывное сближение экономики государств-членов, Совет на основе докладов, представляемых Комиссией, наблюдает за экономическим развитием в каждом из государств-членов и в Сообществе, равно как и за соответствием их экономической политики основным ориентирам, упомянутым в параграфе 2, и регулярно дает всестороннюю оценку.

С целью многостороннего контроля государства-члены информируют Комиссию об основных мерах, предпринимаемых ими в области экономической политики, равно как и обо всем том, что они посчитают необходимым.

4. В случаях, когда в соответствии с процедурой, упомянутой в параграфе 3, установлено, что экономическая политика какого-либо государства-члена не согласуется с основными ориентирами, упомянутыми в параграфе 2, или что она подвергает риску нормальное функционирование экономического и валютного союза, Совет по предложению Комиссии может принять квалифицированным большинством необходимые рекомендации, адресованные государству-члену, имеющему к этому отношение. Совет может также по предложению Комиссии вынести решение квалифицированным большинством о предании своих рекомендаций гласности.

Председатель Совета и Комиссия должны сообщать Европейскому парламенту о результатах многостороннего контроля. Председатель Совета может быть приглашен выступить перед компетентным Комитетом Европейского парламента, если Совет предал свои рекомендации гласности.

5. Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189c, может принять детальные правила для процедуры многостороннего контроля, упомянутой в параграфах 3 и 4 данной статьи.

Статья 103a. 1. Без ущерба для других процедур, предусмотренных в настоящем Договоре, Совет, по предложению Комиссии, может единогласным решением определить меры, соответствующие экономической ситуации, особенно если возникают серьезные трудности со снабжением определенными продуктами.

2. В тех случаях, когда государство-член испытывает затруднения или находится в состоянии, чреватом серьезными трудностями, вызванными исключительными и не зависящими от него обстоятельствами, Совет по предложению Комиссии, принимает единогласно решение о предоставлении на определенных условиях, финансовой помощи Сообщества заинтересованному государству-члену. В случаях, когда серьезные трудности вызваны стихийными бедствиями, Совет принимает решение квалифицированным большинством. Председатель Совета информирует Европейский парламент о принятом решении.

Статья 104. 1. Овердрафты или другие виды кредитования через ЕЦБ или через центральные банки государств-членов (далее — национальные центральные банки) в пользу институтов или органов Сообщества, центральных правительств, региональных, местных или других органов государственной власти, других организационных структур публичного права или государственных предприятий государств-членов должны быть запрещены, как и прямое приобретение у них долговых обязательств через ЕЦБ или национальные центральные банки.

2. Параграф 1 не применяется к государственным кредитным учреждениям, которые в контексте предоставления центральными банками резервных фондов будут пользоваться тем же режимом в национальных центральных банках и ЕЦБ, что и частные кредитные учреждения.

Статья 104a. 1. Любые меры, устанавливающие необоснованные льготы институтам или органам Сообщества, центральным правительствам, региональным, местным или другим органам государственной власти, другим властным структурам публичного права, или государственным предприятиям государств-членов при обращении в финансовые учреждения, должны быть запрещены.

2. Совет, в соответствии с процедурой статьи 189c разрабатывает до 1 января 1994 г. правила применения запрета, изложенного в параграфе 1.

Статья 104b. 1. Сообщество не несет ответственности и не принимает на себя обязательств центральных правительств, *региональных, местных или других органов государственной власти*, других властных структур публичного права или государственных предприятий государств-членов, за исключением случаев взаимных финансовых гарантий при совместном исполнении специального проекта. Государство-член не несет ответственности и не принимает на себя обязательств центральных правительств, региональных, местных или других органов государственной власти, других властных структур публичного права или государственных предприятий государств-членов, за исключением случаев взаимных финансовых гарантий при совместном исполнении специального проекта.

2. Если это необходимо, Совет, действуя в соответствии с процедурой статьи 189c, может разработать правила применения запретов, оговоренных в статье 104 и в данной статье.

Статья 104c. 1. Государства-члены избегают чрезмерных бюджетных дефицитов.

2. Комиссия контролирует изменения в состоянии бюджета и сумму государственного долга в государствах-членах с целью обнаружения крупных ошибок. Она должна особо проверять соблюдение бюджетной дисциплины на основе следующих двух критериев:

(a) не превышает ли отношение планируемого или фактического бюджетного дефицита к валовому внутреннему продукту контрольную величину, за исключением случаев, когда

— оно достигло уровня, близкого к контрольной величине в результате резкого и продолжительного уменьшения;

— или, напротив, когда превышение над контрольной величиной является случайным и временным, и отношение продолжает оставаться близким к контрольной величине;

(b) не превышает ли отношение государственного долга к валовому внутреннему продукту контрольную величину, если при этом не происходит резкого уменьшения этого отношения и оно не приближается к контрольной точке с достаточной скоростью.

Контрольные величины определены в прилагаемом к настоящему Договору Протоколе об определении чрезмерного дефицита.

3. Если государство-член не выполняет требований одного или обоих указанных критериев, Комиссия подготавливает доклад. Этот доклад должен, кроме прочего, учитывать, превышает ли бюджетный дефицит государственные инвестиции, и принять во внимание все другие относящиеся к делу факторы, включая экономическое положение и состояние бюджета государства-члена в среднесрочной перспективе.

Комиссия может также подготовить доклад, если по ее мнению, несмотря на соблюдение критериев данным государством-членом, существует риск значительного дефицита его бюджета.

4. Комитет, создание которого предусмотрено статьей 109с, делает заключение по докладу Комиссии.

5. Если, по мнению Комиссии, в государстве-члене существует или может иметь место чрезмерный дефицит, то она направляет заключение Совету.

6. Совет, рассмотрев по рекомендации Комиссии все соображения заинтересованного государства-члена по данному вопросу, принимает после всесторонней оценки решение квалифицированным большинством, подтверждающее или отрицающее наличие чрезмерного бюджетного дефицита.

7. В случаях, когда существование чрезмерного дефицита определено согласно параграфу 6, Совет дает рекомендации заинтересованному государству-члену с целью исправления сложившейся ситуации в течение определенного периода времени. При условии соблюдения положений параграфа 8, эти рекомендации не должны быть преданы гласности.

8. В тех случаях, когда установлено, что в отношении его рекомендаций не предпринималось эффективных действий в установленный период, Совет может предать свои рекомендации гласности.

9. Если государство-член игнорирует рекомендации Совета, то Совет может принять решение об уведомлении этого государства-члена, содержащем продолжение принять в течение оговоренного периода времени меры с целью сокращения бюджетного дефицита, которые, по мнению Совета, необходимы для исправления сложившейся ситуации.

В подобном случае Совет может попросить заинтересованное государство-член представить отчет в соответствии с особым графиком, чтобы проверить, какие меры урегулирования принимаются этим государством-членом.

10. Правомочия на осуществление действий, предусмотренные статьями 169 и 170, не могут быть использованы в рамках параграфов 1—9 данной статьи.

11. Пока государство-член не выполняет решение, принятое в соответствии с параграфом 9, Совет может вынести решение о принятии или, в зависимости от обстоятельств, усилении одной или нескольких следующих мер:

— потребовать от соответствующего государства-члена опубликовать указанную Советом дополнительную информацию до выпуска облигаций и ценных бумаг;

— просить Европейский инвестиционный банк пересмотреть свою политику предоставления займов этому государству-члену;

— потребовать от этого государства-члена передать беспроцентный вклад соответствующего размера на хранение Сообществу, до тех пор пока чрезмерный дефицит не будет, по мнению Совета, скорректирован;

— налагать штрафы соответствующего размера.

Председатель Совета информирует Европейский парламент о принятых решениях.

12. Совет отменяет некоторые из своих решений, упомянутых в параграфах 6—9 и 11, по мере того как соответствующее государство-член, по мнению Совета, скорректировало чрезмерный дефицит бюджета. Если Совет ранее предал гласности свои рекомендации, направленные им в соответствии с параграфом 8, он должен сразу же после отмены таких решений сделать публичное заявление о том, что чрезмерный дефицит в соответствующем государстве-члене более не существует.

13. Принимая решение, упомянутое в параграфах 7—9, 11 и 12, Совет по рекомендации Комиссии принимает решение квалифицированным большинством в 2/3 путем взвешенного голосования согласно статье 148 (2), исключая голоса представителя заинтересованного государства-члена.

14. Другие положения, касающиеся осуществления процедуры, описанной в данной статье, изложены в Протоколе о процедуре определения чрезмерного дефицита, прилагаемом к настоящему Договору.

Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и ЕЦБ примет единогласным решением соответствующие нормы, которые должны будут в дальнейшем заменить упомянутый Протокол.

Не нарушая других положений данного параграфа, Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом примет до 1 января 1994 г. квалифицированным большинством решение, устанавливающее детальные правила и понятия, которых следует придерживаться при применении положений упомянутого Протокола.

ГЛАВА 2. ВАЛЮТНАЯ ПОЛИТИКА

Статья 105. 1. Основной целью ЕСЦБ является поддержание стабильности цен. Без ущерба для этой цели ЕСЦБ поддерживает общую экономическую политику в Сообществе, содействующую достижению его целей, как они сформулированы в статье 2. ЕСЦБ действует в соответствии с принципом открытой рыночной экономики, свободной конкуренции, благоприятствующей эффективному распределению ресурсов, и в соответствии с принципами, изложенными в статье 3а.

2. Основные задачи, которые планируется выполнять через посредство ЕСЦБ, состоят в том, чтобы:

— определять и осуществлять валютную политику Сообщества;

— проводить операции с иностранной валютой в соответствии с положениями статьи 109;

— поддерживать и регулировать официальные иностранные валютные запасы государств-членов;

— содействовать спокойному функционированию системы платежей.

3. Осуществление третьего абзаца параграфа 2 не должно наносить ущерба поддержанию и регулированию правительствами государств-членов баланса валютного обмена.

4. ЕЦБ консультируется:

по любому предлагаемому акту Сообщества, входящему в сферу компетенции банка;

с национальными органами власти относительно любого проекта законодательного положения, входящего в сферу компетенции банка, однако в пределах и согласс-

но условиям, установленным Советом в соответствии с процедурой, изложенной в статье 106 (6).

ЕЦБ может представить соображения соответствующим учреждениям или органам Сообщества или национальным органам власти по вопросам, входящим в сферу его компетенции.

5. ЕСЦБ способствует умелому руководству политикой, проводимой компетентными властями в отношении тщательного контроля за кредитными учреждениями и стабильностью финансовой системы.

6. Совет по предложению Комиссии и с согласия Европейского парламента может принять единогласно решение, обязывающее ЕЦБ выполнять особые задачи, касающиеся политики наблюдения за кредитными учреждениями и другими финансовыми институтами, за исключением предприятий страхования.

Статья 105a. 1. ЕЦБ имеет исключительное право санкционировать эмиссию банкнот внутри Сообщества. ЕЦБ и национальные центральные банки могут выпускать такие банкноты. Банкноты, выпущенные ЕЦБ и национальными центральными банками, должны быть единственными такими банкнотами, чтобы иметь статус законного платежного средства внутри Сообщества.

2. Государства-члены могут выпускать монеты в объеме, который должно быть санкционирован ЕЦБ. Совет, действуя в соответствии с процедурой статьи 189c и после консультаций с ЕЦБ, может принять меры с целью согласовать достоинство и техническую спецификацию всех монет, которые предполагается пустить в обращение, в той степени, которая необходима для их нормального обращения внутри Сообщества.

Статья 106. 1. ЕСЦБ состоит из ЕЦБ и национальных банков.

2. ЕЦБ является юридическим лицом.

3. ЕСЦБ управляется принимающими решения органами ЕЦБ, в качестве которых выступают Совет управляющих и Дирекция.

4. Устав ЕСЦБ сформулирован в Протоколе, прилагаемом к настоящему Договору.

5. Статьи 5.1, 5.2, 5.3, 17, 18, 19.1, 22, 23, 24,26, 32.2, 32.3, 32.4, 32.6, 33.1 (a) и 36 Устава ЕСЦБ могут быть скорректированы Советом, принимающим решения квалифицированным большинством, по рекомендации ЕЦБ и после консультаций с Комиссией или единогласно по предложению Комиссии и после консультации с ЕЦБ. В любом случае требуется согласие Европейского парламента.

6. Совет либо по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и ЕЦБ, либо по рекомендации ЕЦБ после консультаций с Европейским парламентом и Комиссией принимает квалифицированным большинством положения статей 4, 5.4, 19.2, 20, 28.1, 29.2, 30.4 и 34.3 Устава ЕСЦБ.

Статья 107. При осуществлении своих полномочий или выполнении задач и обязанностей, возложенных на них согласно настоящему Договору и Уставу ЕСЦБ, ни ЕЦБ, ни национальный центральный банк, ни члены их органов, принимающих решения, не должны обращаться за указаниями или получать их от учреждений или органов Сообщества, или от правительства какого-либо государства-члена, или от какого-либо другого органа. Учреждения и органы Сообщества и правительства государств-членов обязуются уважать этот принцип и не пытаться влиять на членов тех органов ЕЦБ, которые принимают решения, или национальных центральных банков, выполняющих свои задачи.

Статья 108. Каждое государство-член обеспечивает самое позднее к дате учреждения ЕСЦБ совместимость его национального законодательства, включая статут его национального банка, с настоящим Договором и Уставом ЕСЦБ.

Статья 108а. 1. В целях выполнения задач, поставленных перед ЕСЦБ, и в соответствии с положениями настоящего Договора и другими условиями, сформулированными в Уставе ЕСЦБ, ЕЦБ должен:

— принимать, если сочтет необходимым, регламенты для выполнения задач, определенных в статье 3.1, первый абзац, статьях 19.1, 22 и 25.2 Устава ЕСЦБ и в случаях, которые должны быть сформулированы в актах Совета, упомянутых в статье 106 (6);

— принимать решения, необходимые для выполнения задач, поставленных перед ЕСЦБ согласно настоящему Договору и Уставу ЕСЦБ;

— давать рекомендации и представлять заключения.

2. Любой регламент имеет общее применение. Он обязателен во всей полноте и применим во всех государствах-членах.

Рекомендации и заключения не имеют обязательной силы. Решение обязательно во всей полноте для тех, кому оно адресовано.

Статьи 190 и 192 применяются к регламентам и решениям, принятым ЕЦБ.

ЕЦБ может вынести решение о публикации своих решений, рекомендаций и заключений.

3. В пределах положений, принятых Советом в соответствии с процедурой, изложенной в статье 106 (6), ЕЦБ наделен правом налагать разовые штрафы и взимать периодически неустойки с предприятий, не выполняющих обязательств, вытекающих из применения его регламентов и решений.

Статья 109. 1. В отступление от статьи 228, Совет по рекомендации ЕЦБ или Комиссии и после консультаций с ЕЦБ, предпринятых с целью достичь консенсуса по вопросу о стабильности цен, и после консультаций с Европейским парламентом в соответствии с параграфом 3, устанавливающим процедуру достижения таких договоренностей, может единогласным решением заключить официальные соглашения, устанавливающие курсовой механизм для ЭКЮ по отношению к валютам третьих стран. Совет по рекомендации ЕЦБ или Комиссии 1 и после консультаций с ЕЦБ, предпринятых с целью достичь консенсуса по вопросу стабильности цен, может квалифицированным большинством одобрить, скорректировать или отказаться от центральных курсов ЭКЮ в рамках курсового механизма ЭКЮ. Председатель Совета информирует Европейский парламент об одобрении, корректировке или отказе от центральных курсов ЭКЮ.

2. При отсутствии курсового механизма в отношении одной или более валют третьих стран Совет по рекомендации Комиссии и после консультаций с ЕЦБ, или по рекомендации ЕЦБ может разработать и принять квалифицированным большинством основные ориентиры политики обменных курсов в отношении упомянутых валют. Эти основные ориентиры не должны наносить ущерба основной цели ЕСЦБ — поддержанию стабильности цен.

3. В отступление от статьи 228 в случаях, когда соглашения о валютном регулировании или курсовом режиме требуют обсуждения путем переговоров Сообщества с одним или несколькими государствами или международными организациями, Совет по рекомендации Комиссии и после консультаций с ЕЦБ принимает квалифицированным большинством решение о процедуре этих переговоров и о заключении таких соглашений. Эта процедура должна обеспечить выработку единой позиции Сообщества. Комиссия является полноправным участником переговоров.

Соглашения, заключенные в соответствии с этим параграфом, обязательны для институтов Сообщества, ЕЦБ и государств-членов.

4. С соблюдением параграфа 1 Совет по предложению Комиссии и после консультаций с ЕЦБ принимает квалифицированным большинством решение о позиции Сообщества на международном уровне по вопросам, относящимся в первую очередь к экономическому и валютному союзу, и единогласное решение, если потребуется определить его представительство с соответствии со статьями 103 и 105 о распределении компетенций.

5. Без ущерба для компетенции Сообщества и его соглашений, касающихся экономического и валютного союза, государства-члены могут вести переговоры в рамках международных организаций и заключать международные соглашения.

ГЛАВА 3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 109a. 1. В Совет управляющих ЕЦБ входят члены Дирекции ЕЦБ и управляющие национальных центральных банков.

2. (a) Дирекция включает в себя Председателя, Заместителя председателя и четырех других членов.

(b) Председатель, Заместитель председателя и другие члены Дирекции назначаются из лиц, обладающих признанной репутацией и профессиональным опытом в финансовых и банковских делах, по рекомендации Совета и после его консультаций с Европейским парламентом. и Советом управляющих ЕЦБ, с общего согласия правительств государств-членов, достигнутого на уровне глав государств или правительств.

Срок их службы составляет восемь лет и не подлежит продлению. Членами Дирекции могут быть только граждане государств-членов.

Статья 109b. 1. Председатель Совета и член Комиссии могут участвовать без права голоса в заседаниях Совета управляющих ЕЦБ.

Председатель Совета может выдвинуть предложение для обсуждения в Совете управляющих ЕЦБ.

2. Председатель ЕЦБ участвует в заседаниях Совета при обсуждении вопросов, относящихся к целям и задачам ЕСЦБ.

3. ЕЦБ направляет ежегодный доклад о деятельности ЕСЦБ и о валютной политике в предшествующий и текущий год Европейскому парламенту, Совету и Комиссии и, кроме того, Европейскому совету. Председатель ЕЦБ представляет этот доклад Совету и Европейскому парламенту, который может служить основанием для общих дебатов.

Председатель ЕЦБ и другие члены Дирекции могут заслушиваться по просьбе Европейского парламента или по их собственной инициативе компетентными комитетами Европейского парламента.

Статья 109c. 1. В целях эффективного содействия координации политики государств-членов, необходимой для функционирования внутреннего рынка настоящим учреждается Валютный комитет с совещательным статусом.

Он компетентен:

— осуществлять контроль за валютным и финансовым положением государств-членов и Сообщества и за системой общих платежей государств-членов и Сообщества и регулярно информировать об этом Совет и Комиссию;

— делать заключения, по запросу Совета или Комиссии или по своей собственной инициативе и направлять их этим институтам;

— оказывать содействие в подготовке работы Совета, упоминаемой в статьях 73f, 73g, 103 (2), (3), (4) и (5), 103a, 104a, 104b, 104c, 109e (2), 109f (6), 109h, 109i, 109j (2) и 109k (1), соблюдая при этом положения статьи 151;

— проверять, по крайней мере раз в год, положение дел в области движения капитала и свободы платежей, создавшееся в результате применения настоящего Договора, и мер, принятых Советом; проверка должна охватывать все меры, относящиеся к движению капитала и к платежам; Комитет информирует Комиссию и Совет о результатах этой проверки.

Государства-члены и Комиссия назначают по два члена Валютного комитета.

2. В начале третьего этапа создается Экономический и финансовый комитет. Валютный комитет, предусмотренный в параграфе 1, ликвидируется.

Экономический и финансовый комитет компетентен:

— делать заключения по запросу Совета или Комиссии или по своей собственной инициативе и направлять их этим институтам;

— осуществлять контроль за экономическим и финансовым положением государств-членов и Сообщества и регулярно информировать об этом Совет и Комиссию, особенно по вопросам финансовых взаимоотношений с третьими странами и международными организациями;

— оказывать содействие подготовке работы Совета, упоминаемой в статьях 73f, 73g, 103 (2), (3), (4) и (5), 103a, 104a, 104b, 104c, 105 (6), 105a (2), 106 (5) и (6), 109, 109h, 109i (2) и (3), 109k (2), 109l (4) и (5) и выполнять другие консультативные и подготовительные задачи, поручаемые ему Советом, соблюдая при этом положения статьи 151;

— проверять, по крайней мере раз в год, положение дел в области движения капитала и свободы платежей, сложившихся в результате применения настоящего Договора и мер, принятых Советом; проверка должна охватывать все меры, относящиеся к движению капитала и к платежам; Комитет информирует Комиссию и Совет о результатах этой проверки.

Государства-члены, Комиссия и ЕЦБ назначают не более чем двух членов Комитета.

3. Совет по предложению Комиссии и после консультаций с ЕЦБ и Комитетом, упомянутым в данной статье, принимает квалифицированным большинством детально разработанное положение о составе Экономического и финансового комитета. Председатель Совета информирует Европейский парламент об этом решении.

4. Пока и поскольку имеются государства-члены, допускающие применение настоящего Договора с изъятиями, как указано в статьях 109k и 109l, Комитет контролирует валютную и финансовую ситуацию и систему общих платежей этих государств-членов и информирует об этом регулярно Совет и Комиссию в дополнение к возложенным на него задачам согласно параграфу 2.

Статья 109d. По вопросам, регулируемым статьями 103 (4), 104c (за исключением параграфа 14), 109, 109j, 109k и 109l (4) и (5), Совет или государство-член могут обратиться в Комиссию с просьбой дать рекомендацию или сделать предложение соответственно обстоятельствам. Комиссия должна рассмотреть этот запрос и незамедлительно представить заключение Совету.

ГЛАВА 4. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 109e. 1. Второй этап продвижения к экономическому и валютному союзу начнется с 1 января 1994 г.

2. До наступления этой даты

(a) каждое государство-член:

— примет там, где это необходимо, соответствующие меры для соблюдения запретов, указанных в статье 73b, без ущерба для положений статьи 73e и статей 104 и 104a (1);

— примет, если это потребуется, долгосрочные программы постепенного сближения, необходимого для создания экономического и валютного союза, особенно в том, что касается стабильности цен и здорового состояния государственных финансов, имея в виду обеспечение условий для оценки, предусмотренной в подпараграфе (b);

(b) Совет на основе доклада Комиссии оценит прогресс, достигнутый в отношении сближения в экономической и валютной сфере, особенно в том, что касается стабильности цен и здорового состояния государственных финансов, а также применения законов Сообщества, касающихся внутреннего рынка.

3. Положения статей 104, 104a(1), 104b(1) и 104c, за исключением параграфов 1, 9, 11 и 14, применяются с начала второго этапа.

Положения статей 103a (2), 104c (1), (9), и (11), 105, 105a, 107, 109, 109a, 109b, и 109c (2) и (4) применяются с начала третьего этапа.

4. На втором этапе государства-члены приложат усилия, чтобы избежать чрезмерных бюджетных дефицитов.

5. В течение второго этапа каждое государство-член начинает в приемлемой для него форме процесс, ведущий к независимости его центрального банка в соответствии со статьей 108.

Статья 109f. 1. В начале второго этапа учреждается и начинает действовать Европейский валютный институт (в дальнейшем упоминаемый как ЕВИ); он является юридическим лицом и управляется Советом, состоящим из Председателя ЕВИ и Управляющих национальными центральными банками, один из которых является Заместителем председателя ЕВИ.

Председатель ЕВИ назначается с общего согласия правительств государств-членов на уровне глав государств или правительств по рекомендации в зависимости от обстоятельств. Комитета Управляющих центральных банков государств-членов (в дальнейшем называемый «Комитетом Управляющих») или Советом ЕВИ, и после консультаций с Европейским парламентом и Советом. Председатель выбирается из числа лиц, обладающих признанной репутацией и профессиональным опытом в финансовых и банковских делах. Председателем ЕВИ могут быть только граждане государств-членов. Совет ЕВИ назначает Заместителя Председателя.

Устав ЕВИ изложен в Протоколе, приложенном к настоящему Договору.

Комитет Управляющих упраздняется в начале второго этапа.

2. ЕВИ:

— укрепляет сотрудничество между национальными центральными банками;

— укрепляет координацию валютной политики государств-членов с целью обеспечения стабильности цен;

— контролирует функционирование Европейской валютной системы;

— дает консультации по вопросам, относящимся к компетенции национальных центральных банков и воздействующим на стабильность финансовых институтов и рынков;

— принимает на себя задачи Европейского валютного фонда сотрудничества, который должен быть ликвидирован; процедура ликвидации изложена в Уставе ЕВИ.

— способствует использованию ЭКЮ и осуществляет надзор за его развитием, включая плавное функционирование клиринговой системы ЭКЮ.

3. Для подготовки третьего этапа ЕВИ:

— разрабатывает инструменты и методы, необходимые для проведения единой валютной политики на третьем этапе;

— способствует согласованию, где это необходимо, правил и практических методов сбора, составления и распространения статистических данных в регионах в пределах своей компетенции;

— подготавливает правила осуществления деятельности национальными центральными банками в структуре ЕСЦБ;

— способствует эффективности трансграничных платежей;

— контролирует техническую подготовку выпуска ЭКЮ в банкнотах.

ЕВИ разрабатывает не позднее 31 декабря 1996 г. правовую, организационную и логическую систему, обеспечивающую функционирование ЕСЦБ на третьем этапе. Эта система представляется для решения ЕЦБ с даты его создания.

4. ЕВИ на основе большинства в 2/3 голосов членов Правления:

— разрабатывает заключения и рекомендации об основных направлениях валютной политики и курсовой политики, так же как и о мерах, предпринимаемых в этой связи каждым из государств-членов;

— представляет заключения и рекомендации правительствам и Совету о политике, которая могла бы повлиять на внутреннюю или внешнюю валютную ситуацию в Сообществе и особенно на функционирование Европейской валютной системы;

— дает рекомендации финансовым ведомствам государств-членов, касающиеся ведения его валютной политики.

5. ЕВИ может принять единогласное решение об опубликовании своих заключений и рекомендаций.

6. Совет консультирует ЕВИ по поводу любого предлагаемого нормативного акта Сообщества, относящегося к компетенции ЕВИ.

В рамках и в соответствии с положениями, принятыми Советом квалифицированным большинством, по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и с ЕВИ, ЕВИ консультируется с властями государств-членов по поводу любого проекта законодательного положения, относящегося к компетенции ЕВИ.

7. Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и ЕВИ, может единогласным решением возложить на ЕВИ иные задачи в порядке подготовки третьего этапа.

8. В случаях, когда настоящий Договор предусматривает консультативную роль для ЕЦБ, ссылки на ЕЦБ до того как он будет учрежден должны рассматриваться как ссылки на ЕВИ.

В случаях, когда настоящий Договор предусматривает консультативную роль для ЕВИ, ссылки на ЕВИ должны рассматриваться до 1 января 1994 г., как ссылки на Комитет Управляющих.

9. В течение второго этапа термин «ЕЦБ», использованный в статьях 173, 175, 176, 177, 180 и 215, должен рассматриваться как относящийся к ЕВИ.

Статья 109g. Валютный состав корзины для ЭКЮ не должен меняться.

С начала третьего этапа стоимость ЭКЮ не подлежит изменениям и фиксируется в соответствии со статьей 1091 (4).

Статья 109h. 1. В тех случаях, когда государство-член испытывает трудности или ему угрожают серьезные трудности в отношении его платежного баланса, либо вследствие полного неравновесия платежного баланса, либо из-за типа валюты, находящегося в его распоряжении, и особенно если такие трудности могут подвергнуть опасности функционирование общего рынка или поступательное развитие общей торговой политики, Комиссия немедленно изучает состояние данного государства и действия, которые оно предпринимает или может предпринять, используя все имеющиеся в его распоряжении средства в соответствии с положениями настоящего Договора, Комиссия устанавливает, какие меры она рекомендует принять заинтересованному государству.

Если действия, предпринимаемые государством-членом, и меры, предложенные Комиссией, оказываются недостаточными для преодоления трудностей, которые возникли или создают угрозу, Комиссия после консультаций с Комитетом, о которых говорится в статье 109c, рекомендует Совету предоставить совместную помощь и соответствующие методы ее оказания.

Комиссия регулярно информирует Совет о ситуации и ее развитии.

2. Совет на основе решения, принятого квалифицированным большинством, предоставляет такую совместную помощь; он принимает директивы или решения, определяющие условия и детализацию оказания такой помощи, которая может выражаться в следующих формах:

(a) согласованный подход к какой-либо или внутри какой-либо из международных организаций, к которым государства-члены имеют возможность обращаться;

(b) меры, необходимые для предотвращения таких отклонений в торговле, когда государство, испытывающее трудности, поддерживает или вновь вводит количественные ограничения против третьих стран;

(c) предоставление ограниченных кредитов другими государствами-членами в соответствии с их согласием.

3. Если совместная помощь, рекомендованная Комиссией, не предоставлена Советом или если предоставленная совместная помощь и предпринятые меры недостаточны, то Комиссия санкционирует принятие государством, испытывающим трудности, защитных мер, условия и детализация которых определяются Комиссией.

Такое разрешение может быть отменено, а условия и их детализация могут быть изменены Советом квалифицированным большинством голосов.

4. С соблюдением положений статьи 109k (6) применение данной статьи прекращается с начала третьего этапа.

Статья 109i. 1. В случаях, когда возникает неожиданный кризис платежного баланса, а решение в контексте статьи 109h (2) не принято немедленно, заинтересованное государство-член может в порядке предосторожности принять необходимые защитные меры. Такие меры должны вызывать как можно меньше нарушений в функционировании общего рынка и не должны быть шире по охвату, чем это строго необходимо для устранения внезапно возникших трудностей.

2. Комиссия и другие государства-члены должны быть проинформированы о таких защитных мерах не поднее, чем они введены в действие. Комиссия может рекомендовать Совету предоставление совместной помощи согласно статье 109h.

3. После того как Комиссия представит заключение и проведет консультации с Комитетом, упомянутые в статье 109c, Совет может принять решение квалифицированным большинством, предлагающее заинтересованному государству-члену скорректировать, приостановить или отменить вышеупомянутые меры.

4. С соблюдением положений статьи 109k (6) применение этой статьи прекращается с начала третьего этапа.

Статья 109j. 1. Комиссия и ЕВИ докладывают Совету о ходе выполнения государствами-членами их обязательств, относящихся к достижению экономического и валютного союза. Эти доклады включают анализ совместимости национальных законодательств каждого из государств-членов, включая статус его национального центрального банка, со статьями 107 и 108 настоящего Договора и с Уставом ЕСЦБ. В докладах, кроме того, анализируется, достигнута ли высокая степень устойчивого сближения государств-членов с точки зрения выполнения каждым из них следующих критериев:

— достижение высокой степени стабильности цен; это выясняется при сопоставлении темпов инфляции в данном государстве и по крайней мере в трех государствах-членах, добившихся наибольшей стабильности цен;

— устойчивость финансового положения правительства, которая считается достигнутой при государственном бюджете, свободном от чрезмерного дефицита, как он определен в статье 104c (6);

— соблюдение установленных пределов курсовых колебаний, обеспечиваемых механизмом валютных курсов Европейской валютной системы по крайней мере в течение двух лет, без девальвации по отношению к валюте любого другого государства-члена;

— устойчивость сближения государства-члена и его участия в механизме валютных курсов Европейской валютной системы, отраженная в уровнях долгосрочных процентных ставок.

Четыре критерия, упомянутых в этом параграфе, и соответствующие периоды, к которым они относятся, более подробно изложены в Протоколе к настоящему Договору. Доклады Комиссии и ЕВИ также учитывают развитие ЭКЮ, результаты интеграции рынков, состояние и тенденции развития текущего платежного баланса, анализ динамики затрат на рабочую силу в расчете на единицу продукции и других индексов цен.

2. На основе этих докладов Совет по рекомендации Комиссии определяет квалифицированным большинством:

— выполняются ли каждым государством-членом необходимые условия принятия единой валюты;

— выполняются ли большинством государств-членов необходимые условия для принятия единой валюты,

и рекомендует свои выводы Совету, собравшемуся в составе глав государств или правительств. Европейский парламент выступает в качестве обязательного консультанта и направляет свое заключение Совету, собирающемуся в составе глав государств или правительств.

3. Учитывая в должной мере доклады, упомянутые в параграфе 1, и заключение Европейского парламента, упомянутое в параграфе 2, Совет, в составе глав государств или правительств должен, действуя квалифицированным большинством, не позднее 31 декабря 1996 г.:

— решить на основе рекомендаций Совета, упоминаемых в параграфе 2, выполняет ли большинство государств-членов необходимые условия для введения единой валюты;

— решить, имеются ли налицо подходящие условия для перехода Сообщества к третьему этапу,

— и если это так,

установить дату начала третьего этапа.

4. Если к концу 1997 г. дата перехода к третьему этапу не установлена, то третий этап должен начаться с 1 января 1999 г. До 1 июля 1998 г. Совет в составе глав государств или правительств после повторения процедур, предусмотренных в параграфах 1 и 2, за исключением второго абзаца параграфа 2, принимая во внимание доклады, упомянутые в параграфе 1, и заключение Европейского парламента, должен, действуя на основе рекомендаций Совета, упомянутых в параграфе 2, подтвердить квалифицированным большинством, какие государства-члены удовлетворяют необходимым условиям для введения единой валюты.

Статья 109k. 1. Если решение об установлении даты в соответствии со статьей 109j (3) принято, Совет на основе рекомендаций, упомянутых в статье 109j (2), по рекомендации Комиссии решает квалифицированным большинством, имеются ли какие-либо государства-члены, и если да, то какие именно, в отношении которых не действуют положения настоящего Договора, упомянутые в параграфе 3 данной статьи. Такие государства-члены названы в настоящем Договоре «государства-члены с изъятиями».

Если Совет подтвердит, какие из государств-членов удовлетворяют необходимым условиям для введения единой валюты в соответствии со статьей 109j (4), то на государства-члены, которые не удовлетворяют этим условиям, распространяются изъятия, как они определены в параграфе 3 данной статьи. Такие государства-члены названы в настоящем Договоре «государства-члены с изъятиями».

2. По крайней мере раз в два года или по запросу какого-либо государства-члена с изъятиями Комиссия и ЕЦБ докладывают Совету в соответствии с процедурой, установленной в статье 109j (1). После консультаций с Европейским парламентом и после обсуждения в Совете, в составе глав государств или правительств Совет по предложению Комиссии решает квалифицированным большинством, какие государства-члены с изъятиями удовлетворяют необходимым условиям на основе критериев, установленных в статье 109j (1), и отменяет изъятия в отношении заинтересованных государств-членов.

3. «Изъятия», названные в параграфе 1, означают, что к заинтересованным государствам-членам не применяются статьи 104c (9) и (11), 105 (1), (2), (3) и (5), 105a, 108a, 109i 109a (2)(b). Освобождение такого государства-члена и его национального центрального банка от прав и обязанностей в ЕСЦБ установлено в Главе IX Устава ЕСЦБ.

4. В статьях 105 (1), (2) и (3), 105a, 108a, 109 и 109a (2)(b) термин «государства-члены» следует читать как «государства-члены без изъятий».

5. Право голоса государств-членов с изъятиями приостанавливается для решений Совета, относящихся к статьям настоящего Договора, упомянутым в параграфе 3. В этом случае, в отступление от статей 148 и 189a (1) квалифицированное большинство определяется как 2/3 голосов представителей «государств-членов без изъятий», взвешенных в соответствии со статьей 148 (2); при этом для актов, требующих единогласия, требуется единогласие этих государств-членов.

6. Статьи 109h и 109i должны по-прежнему применяться к «государству-члену с изъятиями».

Статья 109j. 1. Немедленно после установления в соответствии со статьей 109j (3) даты для начала третьего этапа или, как это может случиться, немедленно после 1 июля 1998 г.:

— Совет принимает положения, упомянутые в статье 106 (6);

— правительства «государств-членов без изъятий» назначают в соответствии с процедурой, установленной в статье 50 Устава ЕСЦБ, Председателя, Заместителя председателя и других членов Дирекции ЕЦБ. Если имеются «государства-члены с

изъятиями», число членов Дирекции может быть меньше, чем предусмотрено в статье 11.1 Устава ЕСЦБ, но ни при каких обстоятельствах не должно быть менее четырех.

Сразу же после назначения Дирекции учреждаются ЕСЦБ и ЕЦБ, которые готовятся к работе в полном объеме, как описано в настоящем Договоре и в Уставе ЕСЦБ. Полное осуществление их полномочий должно начаться с первого дня третьего этапа.

2. Сразу же после учреждения ЕЦБ он берет на себя, если это необходимо, задачи ЕВИ. ЕВИ должен быть ликвидирован по учреждении ЕЦБ; условия ликвидации изложены в Уставе ЕВИ.

3. Если и пока существуют «государства-члены с изъятиями», то без ущерба для положений статьи 106 (3) настоящего Договора в качестве третьего принимающего решения органа ЕЦБ учреждается Генеральный Совет ЕЦБ, упомянутый в статье 45 Устава ЕСЦБ.

4. С начальной даты третьего этапа Совет по предложению Комиссии и после консультаций с ЕЦБ единогласным решением «государств-членов без изъятий» устанавливает конверсионные курсы, посредством которых окончательно фиксируются их валюты, и курс, по которому ЭКЮ заменяет их и становится полноправной валютой. Эта мера сама по себе не изменяет внешнюю стоимость ЭКЮ. Совет, действуя согласно той же процедуре, принимает также другие меры, необходимые для быстрого введения ЭКЮ в качестве единственной валюты этих государств-членов.

5. Если, согласно процедуре, установленной в статье 109k (2), решено отменить «изъятия», Совет по предложению Комиссии и после консультаций с ЕЦБ устанавливает единогласно курс, по которому ЭКЮ заменяет валюту заинтересованного государства-члена, и принимает другие меры, необходимые для введения ЭКЮ в качестве единственной валюты в заинтересованном государстве-члене.

Статья 109m. 1. До начала третьего этапа каждое государство-член должно рассматривать свою политику обменного курса как вопрос общего интереса. Поступая таким образом, государства-члены должны учитывать опыт сотрудничества в рамках Европейской валютной системы (ЕВС) и в создании ЭКЮ и уважать существующие в этой сфере полномочия.

2. С начала третьего этапа и пока какое-либо государство-член остается «государством с изъятиями» параграф 1 применяется по аналогии с политикой обменного курса этого государства-члена».

РАЗДЕЛ VII. ОБЩАЯ ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА

Статья 110. Объединяясь в таможенный союз, государства-члены стремятся содействовать в общих интересах гармоничному развитию мировой торговли, прогрессирующему устранению ограничений в международной торговле и снижению таможенных барьеров.

Общая торговая политика учитывает благоприятное воздействие, которое отмена таможенных пошлин между государствами-членами может оказать на рост конкурентоспособности предприятий этих государств.

Статья 111. [отменена]

Статья 112. 1. Без ущерба для обязательств, взятых государствами-членами в рамках других международных организаций, они должны осуществить до конца переходного

периода постепенную гармонизацию систем предоставления помощи экспорту в третьи страны в той мере, в какой это необходимо, чтобы предотвратить нарушения конкуренции между предприятиями Сообщества.

Совет издает необходимые для этого директивы по предложению Комиссии, действуя единогласно до конца второго этапа и квалифицированным большинством в дальнейшем.

2. Предшествующие положения не подлежат применению к случаям возвращения таможенных пошлин или равнозначных по своему эффекту сборов, а также косвенных видов обложения, включая налог с оборота, акцизные сборы и другие косвенные налоги, которые относятся к экспорту товаров из государства-члена в третью страну, если такое возвращение или возмещение сборов не превышает суммы обложения, которому экспортируемые продукты подвергались прямо или косвенно.

Статья 113. 1. Общая торговая политика основывается на единых принципах, особенно в том, что касается изменений тарифных ставок, заключения тарифных и торговых соглашений, унификации мер по либерализации экспортной политики, а также мер по защите торговли, в частности, таких, которые применяются в случаях демпинга или субсидирования.

2. Комиссия представит Совету предложения по поводу осуществления общей торговой политики.

3. Если возникает необходимость в переговорах для заключения соглашений с третьими странами, Комиссия вырабатывает рекомендации Совету, который поручает ей начать необходимые переговоры.

Комиссия ведет эти переговоры, консультируясь со специальным комитетом, назначенным Советом для оказания помощи Комиссии в выполнении этой задачи, и в рамках директив, которые Совет может дать ей.

Применяются соответствующие положения статьи 228.

4. При осуществлении полномочий, которые определены для него в данной статье, Совет принимает решения квалифицированным большинством.

Статья 114. [отменена]

Статья 115. Для того чтобы реализация мер торговой политики, принимаемых в соответствии с настоящим Договором, не тормозилась отклонением торгового потока или если различия в таких мерах вызывают экономические трудности в одном или ряде государств-членов, Комиссия будет рекомендовать методы, с помощью которых государства-члены могли бы осуществлять необходимое сотрудничество. Если это ей не удастся, она может санкционировать принятие государствами-членами необходимых защитных мер, условия и методы которых она определит.

В экстренных случаях государства-члены запрашивают у Комиссии разрешение принять необходимые меры самостоятельно. Комиссия принимает решение как можно скорее; заинтересованные государства-члены должны тогда уведомить о мерах другие государства-члены. Комиссия может принять в любое время решение, обязывающее заинтересованные государства-члены изменить или отменить эти меры.

При выборе таких мер предпочтение следует отдавать тем из них, которые наносят наименьший ущерб функционированию общего рынка.

Статья 116 [отменена]

РАЗДЕЛ VIII. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА, ОБРАЗОВАНИЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ И МОЛОДЕЖЬ

ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 117. Государства-члены согласны в том, что необходимо улучшать условия труда и жизни трудящихся с тем, чтобы создать возможности их гармонизации в ходе таких улучшений.

Они полагают, что такая эволюция явится результатом не только функционирования общего рынка, который будет благоприятствовать гармонизации социальных систем, но и предусмотренных в настоящем Договоре процедур, а также сближения законодательных положений, предписаний и административных действий.

Статья 118. Без ущерба для других положений настоящего Договора и в соответствии с его общими целями Комиссия ставит своей задачей содействие тесному сотрудничеству между государствами-членами в социальной области, особенно в вопросах, относящихся к:

— занятости;

— трудовому законодательству и условиям труда;

— профессиональному обучению и повышению квалификации; — социальному обеспечению;

— предотвращению несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

— гигиене труда;

— праву на создание профессиональных объединений и коллективные договоры между предпринимателями и трудящимися.

С этой целью Комиссия будет действовать в тесном контакте с государствами-членами путем проведения исследований, выработки заключений и организации консультаций как в отношении проблем, возникающих в национальных рамках, так и проблем, которыми занимаются международные организации.

Прежде чем дать предусмотренные в данной статье заключения, Комиссия будет консультироваться с Экономическим и социальным комитетом.

Статья 118а. 1. Государства-члены будут уделять особое внимание улучшению охраны труда и здоровья трудящихся, прежде всего там, где непосредственно осуществляется трудовая деятельность, и ставят своей целью сближение условий труда на основе уже достигнутого прогресса.

2. Чтобы помочь в достижении цели, сформулированной в первом параграфе, Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189с, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом, устанавливает посредством директив минимальные требования для постепенного внедрения, принимая во внимание условия и технические правила, существующие в каждом из государств-членов.

В этих директивах необходимо избегать принудительных административных, финансовых и юридических ограничений, которые могут препятствовать созданию и развитию мелких и средних предприятий.

3. Положения, выработанные во исполнение данной статьи, не служат для любого государства-члена препятствием в том, что касается сохранения или введения более строгих мер, совместимых с настоящим Договором, по охране условий труда.

Статья 118b. Комиссия стремится развивать на европейском уровне диалог между социальными партнерами, который может, если обе стороны сочтут это желательным, привести к отношениям, основанным на соглашении.

Статья 119. Каждое государство-член установит на первом этапе и поддержит в дальнейшем применение принципа равной оплаты мужчин и женщин за равную работу.

Под «оплатой» труда с точки зрения данной статьи следует понимать обычную основную или минимальную заработную плату или жалование и все другие надбавки, выплачиваемые предпринимателем трудящемуся за его работу прямо или косвенно, в денежной или натуральной форме.

Равная оплата без дискриминации по признакам пола предполагает:

a) что оплата за равный сдельный труд рассчитывается на базе одной и той же единицы измерения;

b) при повременной оплате труда устанавливается то же самое вознаграждение за ту же самую работу.

Статья 120. Государства-члены будут стараться поддерживать существующее соотношение между системами оплачиваемых отпусков.

Статья 121. Совет, действуя единогласно и после консультации с Экономическим и социальным комитетом, может поручить Комиссии работу, связанную с реализацией общих мер, особенно тех, что касаются социального обеспечения трудящихся-мигрантов, о которых идет речь в статьях 48—51.

Статья 122. Комиссия будет включать в свой ежегодный доклад Европейскому парламенту специальную главу о социальном развитии в Сообществе.

Европейский парламент может обратиться к Комиссии с предложением составить доклады по отдельным вопросам, касающимся социальных условий.

ГЛАВА 2. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ФОНД

Статья 123. С целью улучшения возможностей занятости трудящихся на внутреннем рынке и содействия тем самым повышению уровня жизни учреждается в соответствии с нижеследующими положениями Европейский социальный фонд, задача которого состоит в том, чтобы облегчить трудоустройство рабочих, увеличить их географическую и профессиональную мобильность в Сообществе и облегчить их адаптацию к изменениям в промышленности и системах производства, особенно с помощью профессиональной подготовки и переподготовки.

Статья 124. Управление Фондом возлагается на Комиссию.

В выполнении этой задачи Комиссии будет помогать Комитет, возглавляемый одним из членов Комиссии и состоящий из представителей правительств, профсоюзов и организаций предпринимателей.

Статья 125. Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189c, и после консультаций с Экономическим и социальным комитетом принимает решения, касающееся Европейского социального фонда.

ГЛАВА 3. ОБРАЗОВАНИЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ И МОЛОДЕЖЬ

Статья 126. 1. Сообщество способствует улучшению качества образования путем поощрения сотрудничества между государствами-членами и, если необходимо, путем

поддержки их действий при полном сохранении ответственности государств-членов за содержание обучения и организацию систем образования и их культурного и языкового разнообразия.

2. Действия Сообщества имеют целью:

— развить европейские аспекты в образовании, особенно путем преподавания и распространения языков государств-членов;

— поощрять мобильность студентов и преподавателей, в том числе путем признания в научной среде дипломов и сроков обучения;

— содействовать сотрудничеству между учебными заведениями;

— развивать обмен информацией и опытом по проблемам, общим для образовательных систем государств-членов;

— поощрять развитие обмена молодежью и преподавателями в области общественных наук;

— поощрять развитие заочного образования.

3. Сообщество и государства-члены способствуют сотрудничеству с третьими странами и компетентными международными организациями в области образования, особенно с Советом Европы.

4. Чтобы способствовать достижению целей, поставленных в данной статье, Совет:

— действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, после консультаций с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов принимает поощрительные меры, исключая какую-либо гармонизацию законов и других правовых актов государств-членов;

— принимает квалифицированным большинством рекомендации, по предложению Комиссии.

Статья 127. 1. Сообщество осуществляет политику профессионального обучения, которая призвана поддерживать и дополнять действия государств-членов при полном сохранении ответственности государств-членов за содержание и организацию профессионального обучения.

2. Действия Сообщества преследуют следующие цели:

— способствовать адаптации к изменениям в промышленности, особенно через профессиональное обучение и переподготовку;

— улучшать начальное и последующее профессиональное обучение, чтобы способствовать профессиональной интеграции и реинтеграции в рынок труда;

— облегчать доступность профессионального обучения и поощрять мобильность преподавателей и обучающихся, особенно молодых людей;

— стимулировать сотрудничество в обучении между учебными заведениями или центрами профессиональной подготовки и фирмами;

— развивать обмен информацией и опытом по проблемам, общим для систем профессионального обучения государств-членов.

3. Сообщество и государства-члены развивают сотрудничество с третьими странами и компетентными международными организациями в области профессионального обучения.

4. Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189c и после консультаций с Экономическим и социальным комитетом, принимает меры, способствующие достижению целей, изложенных в данной статье, исключая какую-либо гармонизацию законов и других правовых актов государств-членов.

РАЗДЕЛ IX. КУЛЬТУРА

Статья 128

1. Сообщество содействует расцвету культур государств-членов, уважая их национальное и региональное разнообразие и в то же время выдвигая на первый план общее культурное наследие.

2. Действия Сообщества направлены на поощрение сотрудничества между государствами-членами и при необходимости на поддержку и дополнение их действий в следующих областях:

— расширение и распространение знаний о культуре и истории европейских народов;

— сохранение и защиту культурного наследия европейской значимости;

— некоммерческий культурный обмен;

— художественное и литературное творчество, включая аудиовизуальный сектор.

3. Сообщество и государства-члены содействуют сотрудничеству с третьими странами и международными организациями в сфере культуры, особенно с Советом Европы.

4. Сообщество принимает во внимание культурные аспекты в своих действиях, основанных на других положениях настоящего Договора.

5. Чтобы способствовать достижению целей, изложенных в данной статье, Совет:

— действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, и после консультаций с Комитетом регионов принимает поощрительные меры, исключая какую-либо гармонизацию законов и других правовых актов государств-членов. Совет действует на основе единогласия по всем процедурам, упомянутым в статье 189b;

— принимает единогласно рекомендации по предложению Комиссии.

РАЗДЕЛ X. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Статья 129

1. Сообщество способствует обеспечению высокого уровня защиты здоровья людей путем поощрения сотрудничества между государствами-членами и, если необходимо, оказывает поддержку их действиям.

Действия Сообщества направлены на профилактику болезней, особенно массовых эпидемий, включая лекарственную зависимость, способствуя изучению их причин и распространения, так же как и развитию информации и образования в области здоровья.

Требования защиты здоровья являются составной частью других областей политики Сообщества.

2. Государства-члены в контакте с Комиссией согласовывают политику и программы в областях, названных в параграфе 1. Комиссия в тесном сотрудничестве с государствами-членами может выдвигать любые плодотворные инициативы для содействия такому сотрудничеству.

3. Сообщество и государства-члены способствуют сотрудничеству с третьими странами и компетентными международными организациями в сфере здравоохранения.

4. Чтобы способствовать достижению целей, изложенных в данной статье, Совет:

— действуя в соответствии с процедурой, упомянутой в статье 189b, после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов прини-

мает поощрительные меры, исключая какую-либо гармонизацию законов и других правовых актов государств-членов;

— принимает рекомендации квалифицированным большинством по предложению Комиссии.

РАЗДЕЛ XI. ЗАЩИТА ПОТРЕБИТЕЛЯ

Статья 129a

1. Сообщество способствует достижению высокого уровня защиты потребителя посредством:

(a) мер, принимаемых в соответствии со статьей 100a в контексте завершения создания внутреннего рынка;

(b) специальных действий, которые поддерживают и дополняют политику, проводимую государствами-членами для защиты здоровья, безопасности и экономических интересов потребителей и обеспечения потребителей соответствующей информацией.

2. Совет, действуя в соответствии с процедурой, предусмотренной статьей 189 b и после консультаций с Экономическим и социальным комитетом, предпринимает специальные действия, предусмотренные параграфом 1 (b).

3. Действия, предпринимаемые в соответствии с параграфом 2, не должны препятствовать какому-либо государству-члену поддерживать или вводить более строгие меры защиты. Такие меры должны быть совместимыми с настоящим Договором. Комиссия должна быть уведомлена о них.

РАЗДЕЛ XII. ТРАНСЕВРОПЕЙСКИЕ СЕТИ

Статья 129b. 1. Чтобы помочь достижению целей, упомянутых в статьях 7a и 130a, и дать возможность гражданам Союза, участникам экономической деятельности, региональным и местным сообществам извлекать все выгоды от создания зон без внутренних границ, Сообщество способствует учреждению и развитию трансевропейских сетей в области транспорта, телекоммуникаций и энергетических инфраструктур.

2. В рамках системы открытых и конкурентных рынков действия Сообщества имеют целью стимулирование взаимосвязи и взаимодействия национальных сетей так же как и доступа к таким сетям. В особенности оно должно учитывать необходимость связи между островами, замкнутыми или периферийными районами и центральными районами Сообщества.

Статья 129c. 1. Чтобы достигнуть целей, указанных в статье 129b, Сообщество:

— разрабатывает основные ориентиры с указанием целей, приоритетов и широкого набора мер, предусмотренных в сфере трансевропейских сетей; эти основные ориентиры должны определять проекты, представляющие общий интерес;

— осуществляют любые меры, которые могут оказаться необходимыми для обеспечения взаимодействия сетей, особенно в области технической стандартизации;

— может поддерживать финансовые усилия государств-членов в пользу проектов, представляющих общий интерес, финансируемых государствами-членами, которые идентифицированы в рамках основных ориентиров, упомянутых в первом абзаце, особенно путем разработки технико-экономического обоснования, гарантий займов

или субсидирования процентных ставок; Сообщество может, кроме того, содействовать через Фонд сплочения, который должен быть создан не позднее чем 31 декабря 1993 г. согласно статье 130d, финансированию специальных проектов в государствах-членах в области транспортной инфраструктуры.

В своей деятельности Сообщество учитывает потенциальную экономическую жизнеспособность проектов.

2. Государства-члены в контакте с Комиссией согласовывают политику, проводимую на национальном уровне, которая может оказывать важное влияние на достижение целей, изложенных в статье 129b. Комиссия в тесном сотрудничестве с государствами-членами может выдвигать любые плодотворные инициативы для содействия такому сотрудничеству.

3. Сообщество может принимать решения о сотрудничестве с третьими странами для продвижения проектов, представляющих взаимный интерес, и обеспечения взаимодействия сетей.

Статья 129d. Основные ориентиры, упомянутые в статье 129c (1), принимаются Советом, действующим в соответствии с процедурой, указанной в статье 189b, и после консультаций с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов.

Основные ориентиры и проекты, представляющие общий интерес, которые относятся к территории государства-члена, утверждаются заинтересованным государством-членом.

Совет, действуя в соответствии с процедурой, упомянутой в статье 189c, и после консультаций с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов принимает и другие меры, предусмотренные статьей 129c (1).

РАЗДЕЛ XIII. ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

Статья 130. 1. Сообщество и государства-члены обеспечивают условия, необходимые для стимулирования конкурентоспособности промышленности Сообщества.

С этой целью в соответствии с системой открытой рыночной экономики их действия направлены на:

— ускорение адаптации промышленности к структурным сдвигам;

— содействие созданию благоприятной среды развития повсеместно в Сообществе предпринимательства, особенно мелкого и среднего;

— содействие созданию благоприятных условий для сотрудничества между предприятиями;

— содействие лучшему использованию промышленного потенциала политики инноваций, развития исследований и технологий.

2. Государства-члены проводят совещания друг с другом в контакте с Комиссией и, если это необходимо, согласовывают свои действия.

3. Сообщество способствует достижению целей, изложенных в параграфе 1, через политику и деятельность, проводимые в соответствии с другими положениями настоящего Договора. Совет по предложению Комиссии после консультаций с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом, может принять единогласно решение о специальных мерах в поддержку действий, предпринимаемых государствами-членами для достижения целей, изложенных в параграфе 1.

Этот раздел не содержит оснований для введения Сообществом каких-либо мер, которые могли бы вести к нарушению конкуренции.

РАЗДЕЛ XIV. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ СПЛОЧЕНИЕ

Статья 130a. С целью обеспечить свое гармоничное развитие в целом Сообщество продолжает и расширяет деятельность, направленную на укрепление своего социально-экономического сплочения.

Сообщество особенно стремится сократить разрыв между уровнями развития различных регионов и уменьшить отставание регионов, находящихся в наименее благоприятных условиях, включая сельские районы.

Статья 130b. Государства-члены проводят свою экономическую политику и координируют ее, стремясь вместе с тем достигнуть целей, изложенных в статье 130a. Разработка и осуществление политики Сообщества и действий, направленных на создание внутреннего рынка, предполагают учет целей, изложенных в статье 130a, и способствуют их достижению. Сообщество стремится к достижению этих целей, используя структурные фонды (Секция гарантий Европейского фонда ориентации и гарантий в области сельского хозяйства; Европейский социальный фонд; Европейский фонд регионального развития), Европейский инвестиционный банк и другие финансовые инструменты.

Комиссия представляет Европейскому парламенту, Совету, Экономическому и социальному комитету и Комитету регионов каждые три года доклад о прогрессе, достигнутом в экономическом и социальном сплочении, и методах использования упомянутых в данной статье инструментов, которые способствовали этому прогрессу. Этот доклад, если необходимо, сопровождается соответствующими предложениями.

Если признаны необходимыми определенные акции вне названных фондов, не наносящие ущерба другим мерам, предпринимаемым в рамках иных направлений политики Сообщества, то решения о таких акциях могут быть приняты Советом единогласно по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом, Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов.

Статья 130c. Европейский фонд регионального развития призван вносить вклад в устранение основных региональных диспропорций в Сообществе путем участия в развитии или структурной перестройке регионов, отстающих в развитии, и в конверсии индустриальных районов, находящихся в упадке.

Статья 130d. Без ущерба для положений статьи 130e Совет по предложению Комиссии и после получения согласия Европейского парламента и консультаций с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов определяет задачи, на основе единогласия, приоритетные цели и организацию структурных фондов, что может включать создание группы фондов. Кроме того, Совет, действуя в соответствии с той же процедурой, определяет общие нормы, применимые к ним, и правила, необходимые для обеспечения эффективности и координации деятельности этих фондов друг с другом и с другими финансовыми инструментами.

Совет, действуя в соответствии с той же процедурой, создает до 31 декабря 1993 г. Фонд сплочения для финансирования проектов в области окружающей среды и создания трансевропейских сетей в сфере транспортной инфраструктуры.

Статья 130e. Исполнительные решения, относящиеся к Европейскому фонду регионального развития, принимаются Советом в соответствии с процедурой, упомянутой в статье 189c, и после консультаций с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов.

В отношении Секции гарантий Европейского фонда ориентации и гарантий в области сельского хозяйства и Европейского социального фонда продолжают действовать соответственно статьи 43 и 125.

РАЗДЕЛ XV. ИССЛЕДОВАНИЯ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Статья 130f. 1. Сообщество ставит своей целью укрепить научную и технологическую базу европейской промышленности и поднять ее международную конкурентоспособность, стимулируя все исследования, необходимые в соответствии со смыслом других глав настоящего Договора.

2. Для этого оно поощряет предприятия на всей территории Сообщества, включая малые и средние, исследовательские центры и университеты в их усилиях в сфере научных исследований и разработки высококачественных технологий; оно поддерживает их усилия, направленные на развитие взаимного сотрудничества, стремясь прежде всего предоставить предприятиям возможность использовать в полной мере потенциал внутреннего рынка Сообщества, открывая, в частности, государственный сектор национальных рынков, определяя единые нормы и устраняя юридические и налоговые препятствия такому сотрудничеству.

3. Вся деятельность Сообщества в рамках настоящего Договора в области исследований и технологических разработок, включая демонстрационные проекты, разрабатывается и осуществляется в соответствии с положениями данного Раздела.

Статья 130g. Преследуя эти цели, Сообщество осуществляет следующую деятельность, дополняющую деятельность предприятий государств-членов:

(a) реализация программ научных исследований, технологических разработок и опытно-демонстрационных программ путем развития кооперации с предприятиями, исследовательскими центрами и университетами;

(b) развитие кооперации в области научных исследований, технологических разработок и опытно-демонстрационных программ, осуществляемых в Сообществе, с третьими странами и международными организациями;

(c) распространение и оптимизация результатов научных исследований, технологических разработок и опытно-демонстрационных программ, осуществляемых в Сообществе;

(d) стимулирование обучения и мобильности исследователей в Сообществе.

Статья 130h. 1. Сообщество и государства-члены координируют исследования и технологические разработки с тем, чтобы обеспечить взаимную согласованность их национальной политики с политикой Сообщества.

2. Комиссия в тесном сотрудничестве с государствами-членами, может выступать с любой полезной инициативой, чтобы содействовать сотрудничеству, упомянуному в первом параграфе.

Статья 130i. 1. Многолетняя рамочная программа, охватывающая все направления деятельности Сообщества, принимается Советом в соответствии с процедурой, установленной в статье 189b, после консультаций с Экономическим и социальным комитетом. Совет действует единогласно согласно процедурам, установленным в статье 189b.

Рамочная программа:

— устанавливает научные и технологические цели, которые достигаются посредством деятельности, предусмотренной статьей 130g, и соответствующие приоритеты;

— намечает общие направления этой деятельности;

— фиксирует общую максимальную сумму и подробные правила финансового участия Сообщества в рамочной программе и соответствующие доли, предназначенные для каждого из предусмотренных направлений деятельности.

2. Рамочная программа корректируется или дополняется сообразно изменению ситуации.

3. Рамочная программа проводится в жизнь через специальные программы, разрабатываемые для каждого направления. Каждая специальная программа определяет детально правила ее осуществления, устанавливает сроки и предусматривает необходимые средства. Сумма признанных необходимыми средств в специальных программах не может превышать максимальной величины, установленной для рамочной программы и по каждому из направлений деятельности.

4. Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом принимает специальные программы квалифицированным большинством.

Статья 130j. Для осуществления многолетней рамочной программы Совет:

— определяет правила участия предприятий, исследовательских центров и университетов;

— устанавливает правила, регулирующие распространение результатов исследований.

Статья 130k. При выполнении многолетней рамочной программы могут быть приняты решения о дополнительных программах с участием только некоторых государств-членов, которые должны их финансировать при возможном участии Сообщества.

Совет принимает правила, относящиеся к дополнительным программам, особенно в том, что касается распространения знаний и доступа к ним других государств-членов.

Статья 130l. В ходе осуществления многолетней рамочной программы Сообщество может предусмотреть по согласованию с заинтересованными государствами-членами собственное участие в научно-исследовательских программах, проводимых несколькими государствами-членами, включая участие в структурах, созданных для выполнения этих программ.

Статья 130m. В ходе осуществления многолетней рамочной программы Сообщество может предусмотреть кооперацию в области научных исследований, технологических разработок и опытно-демонстрационных программ, проводимых им самим, с третьими странами или международными организациями.

Формы такой кооперации могут определяться на основе международных договоров между Сообществом и другими заинтересованными сторонами, которые вырабатываются и заключаются в соответствии со статьей 228.

Статья 130n. Сообщество может создавать совместные предприятия или любые другие организационные структуры, которые необходимы для эффективного осуществления его собственных программ научных исследований, технологических разработок и опытно-демонстрационных программ.

Статья 130o. Совет, по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом, принимает единогласно положения, относящиеся к статье 130n.

Совет, действуя в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189c, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом принимает положения, относящиеся к статьям 130j-l. Принятие дополнительных программ требует согласия заинтересованных государств-членов.

Статья 130p. В начале каждого года Комиссия направляет доклад в Европейский парламент и Совет. Он содержит информацию о развитии исследований и технологических разработок и о распространении их результатов в течение предыдущего года, а также о рабочих программах на текущий год.

Статья 130 q. [отменена]

РАЗДЕЛ XVI. ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Статья 130r. 1. Деятельность Сообщества в отношении окружающей среды имеет целью:

— сохранять, защищать и улучшать состояние окружающей среды;

— вносить вклад в защиту здоровья людей;

— добиваться разумного и рационального использования природных ресурсов;

— содействовать на международном уровне мерам, относящимся к региональным и общемировым проблемам защиты окружающей среды.

2. Политика Сообщества в области окружающей среды направлена на достижение высокого уровня защиты, принимая во внимание разнообразие ситуаций в различных регионах Сообщества. Она базируется на принципах превентивных действий, возмещения ущерба окружающей среде, главным образом путем устранения его источников, оплаты ущерба теми, кто его причинил. Задачи защиты окружающей среды являются составной частью остальных направлений политики Сообщества.

В этом контексте меры гармонизации, отвечающие этим требованиям, должны включать, где это уместно, защитную оговорку, позволяющую государству-члену принимать временные меры по неэкономическим причинам экологического характера, подлежащие инспекции Сообщества.

3. При выработке программы действий в области окружающей среды Сообщество учитывает:

— полученные научные и технические данные;

— состояние окружающей среды в различных регионах Сообщества;

— потенциальные выгоды и затраты, которые могут явиться результатом действий или их отсутствия;

— экономическое и социальное развитие Сообщества в целом и сбалансированное развитие его регионов.

4. В рамках своих соответствующих компетенций Сообщество и государства-члены сотрудничают с третьими странами и компетентными международными организациями. Формы сотрудничества могут быть предметом договоров между ними и другими заинтересованными сторонами, которые вырабатываются и заключаются в соответствии со статьей 228.

Предыдущий параграф не затрагивает компетенций государств-членов вести переговоры в международных органах и заключать международные договоры.

Статья 130s. 1. Совет, действуя в соответствии с процедурой, указанной в статье 189c, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом решает, какие действия должны быть предприняты Сообществом, чтобы достичь целей, указанных в статье 130r.

2. В отступление от процедуры принятия решений, предусмотренной первым параграфом, и без ущерба для положений статьи 100a Совет по предложению Комиссии

и после консультаций с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом принимает единогласно:

— положения, касающиеся прежде всего налогов;

— меры, касающиеся городского и сельского планирования, землепользования, за исключением использования отходов, мер общего характера и регулирования водных ресурсов;

— меры, существенно влияющие на выбор государством-членом источников энергии в соответствии с общей структурой энергоснабжения.

Совет исходя из вышеперечисленный условий может определить те вопросы, упомянутые в данном параграфе, по которым решения должны приниматься квалифицированным большинством.

3. В других областях общие программы действий, устанавливающие приоритетные цели, принимаются Советом, действующим в соответствии с процедурой, указанной в статье 189b, и после консультации с Экономическим и социальным комитетом. Совет, действуя в соответствии с условиями первого или второго параграфа, в зависимости от конкретного случая принимает необходимые меры для осуществления этих программ.

4. Без ущерба для мер, имеющих значение для всего Сообщества, государства-члены финансируют и осуществляют политику в области окружающей среды.

5. Если меры, основанные на положениях параграфа 1, включают в себя расходы, признанные несоразмерными для органов власти государства-члена, Совет формулирует в акте, определяющем эти меры и не наносящем ущерба для принципа — загрязнитель платит, соответствующие условия в форме:

— временных отступлений и/или

— финансовой поддержки из Фонда экономического и социального сплочения, который должен быть создан не позднее 31 декабря 1993 г. согласно статье 130d.

Статья 130t. Совместные меры по защите окружающей среды, принимаемые в соответствии со статьей 130s, не препятствуют каждому из государств-членов сохранять или вводить более строгие защитные меры, совместимые с настоящим Договором. Они информируют Комиссию об этих мерах.

РАЗДЕЛ XVII. СОТРУДНИЧЕСТВО В ЦЕЛЯХ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ

Статья 130u. 1. Осуществляемая Сообществом политика сотрудничества в целях содействия развитию, которая дополняет политику, проводимую государствами-членами, призвана способствовать:

— непрерывному экономическому и социальному развитию развивающихся стран, особенно находящихся в наиболее неблагоприятных условиях;

— плавной и постепенной интеграции развивающихся стран в мировую экономику;

— кампании борьбы против бедности в развивающихся странах.

2. Политика Сообщества в этой области призвана содействовать общей цели развития и консолидации демократии и правопорядка, уважению прав человека и основных свобод.

3. Сообщество и государства-члены выполняют обязательства и принимают во внимание цели, которые они одобрили в духе Объединенных Наций и других компетентных международных организаций.

Статья 130v. Сообщество, проводя политику, которая может оказать влияние на развивающиеся страны, принимает во внимание цели, сформулированные в статье 130u.

Статья 130w. 1. Без ущерба для других положений настоящего Договора Совет действуя в соответствии с процедурой, указанной в статье 189c, принимает необходимые меры, способствующие достижению целей, указанных в статье 130u. Такие меры могут принимать форму долгосрочных программ.

2. Европейский инвестиционный банк в соответствии с положениями его Устава содействует осуществлению мер, упомянутых в параграфе 1.

3. Положения данной статьи не затрагивают сотрудничество со странами Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана (АКТ) в рамках конвенции АКТ-ЕЭС.

Статья 130 x. 1. Сообщество и государства-члены координируют свою политику сотрудничества в целях содействия развитию и консультируются друг с другом касательно их программ помощи, в том числе в международных организациях и во время международных конференций. Они могут предпринимать совместные действия. Государства-члены способствуют, если необходимо, осуществлению программ помощи Сообщества.

2. Комиссия может выступать с полезными инициативами, способствующими координации, упомянутой в параграфе 1.

Статья 130y. В пределах своей компетенции Сообщество и государства-члены сотрудничают с третьими странами и с компетентными международными организациями. Условия участия Сообщества в сотрудничестве могут быть предметом соглашений между ним и заинтересованными третьими сторонами. Эти соглашения обсуждаются и заключаются в соответствии со статьей 228.

Условия выполнения предыдущего параграфа не должны наносить ущерба компетенции государств-членов вести переговоры в международных организациях и заключать международные соглашения.

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ. АССОЦИАЦИЯ С ЗАМОРСКИМИ СТРАНАМИ И ТЕРРИТОРИЯМИ

Статья 131. Государства-члены договариваются об ассоциации между Сообществом и расположенными вне Европы странами и территориями, поддерживающими особые отношения с Бельгией, Данией, Францией, Италией, Нидерландами и Соединенным Королевством. Эти страны и территории (называемые ниже «страны и территории») перечислены в Приложении IV к настоящему Договору.

Целью ассоциации является содействие экономическому и социальному развитию стран и территорий и установлению тесных экономических отношений между ними и Сообществом в целом.

В соответствии с принципами, изложенными в преамбуле к настоящему Договору, ассоциация должна служить прежде всего интересам и процветанию жителей этих стран и территорий, с тем чтобы вести их по пути экономического, социального и культурного развития, к которому они стремятся.

Статья 132. Ассоциация преследует следующие цели:

1. Государства-члены будут применять в своей торговле со странами и территориями тот же режим, который они предоставляют друг другу в силу настоящего Договора.

2. Каждая страна или территория будет применять в своей торговле с государствами-членами и другими странами и территориями тот же режим, который она применяет к европейскому государству, с которым она поддерживает особые отношения.

3. Государства-члены будут способствовать капиталовложениям, необходимым для поступательного развития этих стран и территорий

4. В отношении капиталовложений, финансируемых Сообществом, участие в торгах и в поступлениях будет предоставлено на равных условиях всем физическим и юридическим лицам государств-членов, а также стран и территорий.

5. В отношениях между государствами-членами и странами и территориями право на жительство и экономическую деятельность граждан и фирм или компаний регулируется в соответствии с положениями и процедурами, предусмотренными в главе о праве на жительство и экономическую деятельность, и на недискриминационной основе с учетом особых положений, принятых на основании статьи 136.

Статья 133. 1. Товары, произведенные в странах и территориях и импортируемые в государства-члены, будут полностью освобождены от таможенных пошлин в соответствии с прогрессирующей отменой таможенных пошлин между государствами-членами, предусмотренной положениями настоящего Договора.

2. Таможенные пошлины на импорт в каждую страну и территорию товаров из государств-членов или других стран и территорий будут отменяться в прогрессирующей степени согласно положениям статей 12, 13, 14, 15 и 17.

3. Однако страны и территории могут взимать таможенные пошлины, необходимые для их развития и индустриализации или для пополнения их бюджетных доходов.

Тем не менее пошлины, упомянутые в предыдущем абзаце, будут в возрастающей степени снижаться до уровня пошлин, которыми облагается импорт продуктов из государства-члена, с которым каждая страна или территория поддерживает особые отношения. Процентные нормы и сроки снижений, предусмотренные в настоящем Договоре, будут применяться к разнице, существующей между пошлиной, которой облагается продукт, происходящий из государства-члена, поддерживающего особые отношения со страной или территорией, и пошлиной, которой облагается тот же продукт, происходящий из Сообщества, при ввозе в страну или территорию, являющуюся импортером.

4. Параграф 2 не относится к странам и территориям, которые в силу того, что они связаны особыми международными обязательствами, применяют недискриминационный таможенный тариф уже при вступлении в силу настоящего Договора.

5. Установление или изменение таможенных пошлин, которыми облагаются импортируемые в страны или территории товары, не должны служить поводом, юридическим или фактическим, для прямой или косвенной дискриминации по отношению к импорту из различных государств-членов.

Статья 134. Если уровень пошлин, которыми облагаются товары, происходящие из третьего государства, при их ввозе в страну или территорию, может вызвать, учитывая действие положений статьи 133 (1), отклонения товарного потока в ущерб одному из государств-членов, это последнее может просить Комиссию предложить другим государствам-членам меры, необходимые для выправления этой ситуации.

Статья 135. С оговоркой о положениях, касающихся здравоохранения, государственной безопасности и естественного порядка, свобода движения трудящихся из стран и территорий в государства-члены и трудящихся из государств-членов в страны и территории будет регулироваться последующими соглашениями, которые потребуют единодушного одобрения государств-членов.

Статья 136. Для первого пятилетнего периода, считая с момента вступления в силу настоящего Договора, конкретные условия и процедуры, необходимые для ассоциации между странами и территориями и Сообществом, определяются Исполнительной конвенцией, приложенной к настоящему Договору.

До истечения срока действия конвенции, предусмотренной в предыдущем абзаце, Совет, действуя единогласно, разработает исходя из приобретенного опыта и на основе принципов, сформулированных в настоящем Договоре, положения, которые будут применяться в последующий период.

Статья 136а. Положения статей 131—136 будут применяться к Гренландии с учетом особых положений для Гренландии, изложенных в Протоколе об особых договоренностях с Гренландией, приложенном к настоящему Договору.

ЧАСТЬ ПЯТАЯ. ИНСТИТУТЫ СООБЩЕСТВА

РАЗДЕЛ I. ПОЛОЖЕНИЯ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТОВ

ГЛАВА 1. ИНСТИТУТЫ

*ОТДЕЛ 1. **Европейский парламент***

Статья 137. Европейский парламент, состоящий из представителей народов государств, объединившихся в Сообществе, осуществляет полномочия, возложенные на него настоящим Договором.

Статья 138. (Параграфы 1 и 2 утратили силу в соответствии с Решением Совета и Актом о прямых выборах от 20 сентября 1976 г.).

(См. статью 1 этого Решения, изложенную следующим образом:

1. Представители народов государств, объединившихся в Сообщество, будут избираться в Европейский парламент прямым всеобщим голосованием.)

(См. статью 2 этого Акта, изложенную следующим образом:

2. Число представителей, избираемых в каждом государстве-члене, равно:

Бельгия	25
Дания	16
Германия	99
Греция	25
Испания	64
Франция	87
Ирландия	15
Италия	87
Люксембург	6
Нидерланды	31
Австрия	21
Португалия	25
Финляндия	16

Швеция	22
Соединенное Королевство	87)

3. Европейский парламент разработает предложения относительно прямых всеобщих выборов в соответствии с единой процедурой для всех государств-членов.

Совет, действуя единогласно, после получения одобрения Европейского парламента, принимающего решение большинством своих членов, утвердит соответствующие положения и рекомендует государствам-членам принять их в соответствии с их конституционными процедурами.

Статья 138a. Политические партии на европейском уровне являются важным фактором интеграции внутри Союза. Они содействуют формированию европейской идентичности и выражению политической воли граждан Союза.

Статья 138b. Как это обусловлено в настоящем Договоре, Европейский парламент участвует в процессе принятия актов Сообщества путем использования своих полномочий согласно процедурам, изложенным в статьях 189b и 189c, давая свое согласие или представляя рекомендательные заключения.

Европейский парламент, действуя на основе большинства, может просить Комиссию представить любое уместное предложение по вопросам, которые, как он считает, требуют принятия акта Сообщества с целью осуществления настоящего Договора.

Статья 138c. В порядке выполнения своих обязанностей, Европейский парламент может по запросу четвертой части своих членов учредить временный Комитет по расследованию без ущерба полномочиям, которыми наделены согласно настоящему Договору другие институты и органы для рассмотрения предполагаемых нарушений или плохого применения права Сообщества, за исключением случаев, где обнаруженные факты, будучи проверенными до суда, все же остаются объектом судебного разбирательства.

Временный Комитет по расследованию прекращает свое существование после представления отчета.

Детальные условия, определяющие использование прав по расследованию, должны быть определены общей договоренностью между Европейским парламентом, Советом и Комиссией.

Статья 138d. Любой гражданин Союза и любое физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее зарегистрированный офис в каком-либо государстве-члене, имеет право обращаться, индивидуально или совместно с другими гражданами или лицами, с петицией в Европейский парламент по вопросу, который входит в сферу компетенции Сообщества и который касается их непосредственно.

Статья 138e. 1. Европейский парламент назначает Омбудсмена, наделенного полномочиями принимать жалобы от любого гражданина Союза или любого физического или юридического лица, проживающего или имеющего зарегистрированный офис в каком-либо государстве-члене, касающиеся случаев плохой организации деятельности институтов и органов Сообщества, за исключением Суда или Суда первой инстанции, выступающих в своей судебной роли.

В соответствии со своими обязанностями Омбудсмен проводит расследования, для которых он находит основания, либо по своей собственной инициативе, либо на основании жалоб, представляемых ему непосредственно или через члена Европейского парламента, за исключением случаев, где заявленные факты являются или уже были предметом судебного разбирательства. В том случае, если Омбудсмен устанавливает

факт плохого управления, он направляет дело в заинтересованное учреждение, которое должно в течение трех месяцев сообщить ему свою точку зрения. После этого Омбудсмен направляет сообщение в Европейский парламент и заинтересованное учреждение. Лицо, подающее жалобу, должно быть информировано о результатах такого расследования.

Омбудсмен представляет ежегодный доклад Европейскому парламенту о результатах своих расследований.

2. Омбудсмен назначается после каждых выборов Европейского парламента на срок его полномочий. Омбудсмен имеет право на повторное назначение.

Омбудсмен может быть освобожден Судом по просьбе Европейского парламента, если он более не соответствует условиям, требуемым для исполнения его обязанностей или если он виновен в неправомерном поведении.

3. Омбудсмен полностью независим в выполнении своих обязанностей. При выполнении этих обязанностей он не запрашивает и не принимает инструкций от какого-либо органа. В течение срока своих полномочий Омбудсмен не может вступать в какую-либо другую должность, оплачиваемую или нет.

4. Европейский парламент после того как он запросит и получит заключение Комиссии, и с одобрения Совета, действующего на основе квалифицированного большинства, определяет положения и общие условия выполнения Омбудсменом своих обязанностей.

Статья 139. Европейский парламент проводит ежегодные сессии. Он собирается без какого-либо решения о созыве во второй вторник марта.

Европейский парламент может быть созван на чрезвычайную сессию по требованию большинства своих членов или требованию Совета или Комиссии.

Статья 140. Европейский парламент выбирает из числа своих членов Председателя и других должностных лиц.

Члены Комиссии могут присутствовать на всех заседаниях и будут выслушаны по их просьбе, выступая от ее имени.

Комиссия дает устные или письменные ответы на вопросы, поставленные Европейским парламентом или его членами.

Совет заслушивается Европейским парламентом в соответствии с условиями, установленными Советом в его процедурных правилах.

Статья 141. За исключением тех случаев, когда настоящий Договор предусматривает иное, Европейский парламент принимает решения абсолютным большинством поданных голосов.

Кворум устанавливается правилами процедуры.

Статья 142. Европейский парламент принимает правила процедуры большинством голосов своих членов.

Протоколы заседаний Европейского парламента публикуются в порядке, предусмотренном в этих правилах.

Статья 143. Европейский парламент обсуждает на открытом заседании ежегодный общий доклад, направленный ему Комиссией.

Статья 144. В случае внесения в Европейский парламент вотума недоверия в связи с деятельностью Комиссии голосование может быть проведено не раньше чем через три дня после того, как внесено предложение, и только открытым способом.

Если вотум недоверия принимается большинством в 2/3 поданных голосов, представляющих большинство членов Европейского парламента, все члены Комиссии должны

коллективно уйти в отставку. Они продолжат заниматься текущими делами вплоть до его замещения в соответствии со статьей 158. В этом случае срок полномочий членов Комиссии, назначенных заменить их, истекает одновременно с истечением срока полномочий членов Комиссии, обязанной подать в отставку в качестве органа.

ОТДЕЛ 2. Совет

ДОГОВОР О СЛИЯНИИ

Статья 1. Учреждается Совет Европейских сообществ (далее именуемый «Совет»). Этот Совет замещает Специальный совет министров Европейского объединения угля и стали, Совет Европейского экономического сообщества и Совет Европейского сообщества по атомной энергии.

Он обладает полномочиями и юрисдикцией, возложенными на эти институты в соответствии с положениями Договоров об учреждении Европейского объединения угля и стали, Европейского экономического сообщества, Европейского сообщества по атомной энергии и настоящего Договора.

Статья 145. Для достижения целей, определенных в настоящем Договоре, и в соответствии с его положениями Совет:

— обеспечивает координацию общей экономической политики государств-членов;

— обладает правом принятия решений;

— наделяет Комиссию по актам принятым Советом, компетенцией исполнять нормы, которые выработаны Советом. Совет может выдвигать определенные требования к осуществлению этих полномочий. Он может также сохранять за собой право в определенных случаях непосредственно осуществлять эти полномочия. Означенные выше требования должны отвечать принципам и правилам, которые Совет вырабатывает в предварительном порядке, принимая решения единогласно, по предложению Комиссии и с учетом заключения Европейского парламента.

Статья 146. Совет состоит из представителей каждого государства-члена на министерском уровне, уполномоченных отвечать за обязательства правительства государства-члена.

Пост Председателя поочередно занимается каждым государством-членом в течение шести месяцев в порядке, определяемом Советом, действующим единогласно.

Статья 147. Совет созывается его Председателем по его собственной инициативе или по предложению одного из членов Комиссии.

Статья 148. 1. Совет принимает решения большинством голосов его членов, если настоящий Договор не предусматривает иного.

2. В тех случаях, когда действия Совета требуют квалифицированного большинства, голоса его членов имеют следующий вес:

Бельгия	5
Дания	3
Германия	10
Греция	5
Испания	8

Франция	10
Ирландия	3
Италия	10
Люксембург	2
Нидерланды	5
Австрия	4
Португалия	5
Финляндия	3
Швеция	4
Соединенное Королевство	10

Акты считаются принятыми, если они собрали по крайней мере:

— 62 голоса «за», если в соответствии с настоящим Договором они принимаются по предложению Комиссии,

— 62 голоса «за», поданных не менее чем десятью членами, — в остальных случаях.

3. Наличие среди присутствующих или представленных членов Совета воздержавшихся не препятствует принятию Советом актов, требующих единогласия.

Статья 149. [отменена]

Статья 150. При голосовании каждый член Совета может выступать от имени не более чем одного другого члена.

Статья 151. 1. На Комитет, состоящий из Постоянных представителей государств-членов, возлагается ответственность за подготовку работы Совета и осуществление задач, порученных ему Советом.

2. Совет пользуется помощью Генерального секретариата, под руководством Генерального секретаря. Генеральный секретарь единогласно назначается Советом.

Совет разрабатывает организационную структуру Генерального Секретариата.

3. Совет устанавливает свои правила процедуры.

Статья 152. Совет может просить Комиссию провести любое обследование, которое он сочтет целесообразным для достижения общих целей, и представить ему соответствующие предложения.

Статья 153. Совет определяет на основе заключения Комиссии правила, регулирующие деятельность комитетов, предусмотренных в настоящем Договоре.

ОТДЕЛ 3. Комиссия

ДОГОВОР О СЛИЯНИИ

Статья 9. Учреждается Комиссия Европейских сообществ (далее именуемая «Комиссия»). Эта Комиссия замещает Высший руководящий орган Европейского объединения угля и стали, Комиссию Европейского Сообщества и Комиссию Европейского сообщества по атомной энергии.

Она обладает полномочиями и юрисдикцией, возложенными на эти институты в соответствии с положениями Договоров об учреждении Европейского объединения угля и стали, Европейского экономического сообщества, Европейского сообщества по атомной энергии и настоящего Договора.

Статья 154. Совет, принимая решения квалифицированным большинством, устанавливает размеры окладов, вознаграждений и пенсий Председателя и членов Комиссии, председателя, судей, генеральных адвокатов и секретаря Суда. Он также определяет тем же большинством любые выплаты, производимые вместо заработной платы.

Статья 155. Для обеспечения надлежащего функционирования и развития общего рынка Комиссия:

— гарантирует применение положений настоящего Договора и мер, предпринимаемых институтами для этого;

— выносит рекомендации или заключения по вопросам, связанным с настоящим Договором, если последний специально предусматривает это или если Комиссия посчитает это необходимым;

— располагает собственными полномочиями принимать решения и участвовать в разработке мер, предпринимаемых Советом и Европейским парламентом, теми способами, которые предусмотрены в настоящем Договоре;

— осуществляет полномочия, которые Совет передает ей для выполнения принятых им постановлений.

Статья 156. Ежегодно, не позже чем за месяц до открытия сессии Европейского парламента, Комиссия публикует общий доклад о деятельности Сообществ.

Статья 157. 1. Комиссия состоит из 20 членов, которые выбираются с учетом их общей компетентности и независимость которых не вызывает сомнений.

Число членов Комиссии может быть изменено единогласным решением Совета.

Членами Комиссии могут быть только граждане государств-членов.

В составе Комиссии должен быть по крайней мере один гражданин от каждого государства-члена, но не может быть более двух членов, имеющих гражданство одного и того же государства.

2. Члены Комиссии полностью независимы в выполнении своих обязанностей, действуя в общих интересах Сообщества.

При выполнении своих обязанностей они не запрашивают и не принимают инструкций от какого бы то ни было правительства или от иного органа. Они воздерживаются от всяких действий, несовместимых с их обязанностями. Каждое государство-член обязуется уважать этот принцип и воздерживаться от попыток повлиять на членов Комиссии при выполнении ими своих обязанностей.

В течение всего срока своих полномочий члены Комиссии не могут заниматься какой-либо другой деятельностью, за вознаграждение или без него. Вступая в должность, они торжественно подтверждают, что как в период ее исполнения, так и впоследствии они будут соблюдать вытекающие из этого обязательства, и особенно проявлять щепетильность и осторожность в том, что касается согласия занять определенные должности или получить определенные выгоды после прекращения их деятельности в Комиссии. В случае нарушения этих обязательств членом Комиссии Суд по запросу Совета или Комиссии и в зависимости от обстоятельств может принять решение об отстранении его от должности в соответствии с положениями статьи 160 либо лишении прав на пенсию или иных преимуществ, заменяющих ее.

Статья 158. 1. Члены Комиссии назначаются в соответствии с процедурой, изложенной в параграфе 2, на период пять лет с соблюдением, если необходимо, положений статьи 144.

Срок их полномочий может быть возобновлен.

2. Правительства государств-членов с общего согласия и после консультаций с Европейским парламентом называют кандидата, которого они намерены назначить на пост Председателя Комиссии.

Правительства государств-членов в своих консультациях с кандидатом в Председатели называют и других лиц, кого они намереваются назначить членами Комиссии. Председатель и другие члены Комиссии, названные таким образом, подлежат утверждению голосованием в Европейском парламенте в качестве единого органа. После утверждения Европейским парламентом Председатель и члены Комиссии назначаются при общем согласии правительств государств-членов.

3. Параграфы 1 и 2 должны применяться впервые к Председателю и другим членам Комиссии, чей срок полномочий начинается 7 января 1995 г.

Председатель и другие члены Комиссии, чей срок полномочий начинается 7 января 1993 г., назначаются при общем согласии правительств государств-членов. Срок их полномочий истекает 6 января 1995 г.

Статья 159. Помимо обычного порядка обновления состава или случаев смерти, обязанности члена Комиссии прекращаются вследствие добровольной отставки или отстранения от должности.

Возникшая вакансия заполняется на остающийся срок полномочий данного члена Комиссии. Совет при условии единогласия может решить, что в заполнении вакансии нет необходимости.

В случае сложения полномочий по собственному желанию, принудительного увольнения или смерти Председатель заменяется на оставшийся срок его полномочий. Процедура, изложенная в статье 158 (2), применяется для замены Председателя.

За исключением случая принудительного увольнения по статье 160, члены Комиссии продолжают выполнять свои функции вплоть до момента их замещения.

Статья 160. Если какой-либо член Комиссии не соответствует более требованиям, необходимым для выполнения его обязанностей, или если он совершил серьезный проступок, Суд может отстранить его от должности по ходатайству Совета или Комиссии.

Статья 161. Комиссия может назначить Заместителя Председателя или двоих Заместителей Председателя из числа ее членов.

Статья 162. 1. Совет и Комиссия взаимно консультируются и устанавливают с общего согласия методы их сотрудничества.

2. Комиссия устанавливает свои правила процедуры с целью обеспечения своей работы и работы своих департаментов в соответствии с положениями настоящего Договора. Она обеспечивает опубликование этих правил.

Статья 163

Комиссия принимает решения большинством своих членов, как это предусмотрено в статье 157.

Заседание Комиссии считается правомочным лишь при наличии кворума, предусмотренного ее процедурными правилами.

ОТДЕЛ 4. Суд ЕС

Статья 164. Суд обеспечивает сохранение единообразия права Сообщества при толковании и применении настоящего Договора.

Статья 165. В состав Суда входят 15 судей.

Суд заседает в полном составе. Однако он может создавать отделения из своих членов, по три, пять или семь судей в каждом, для проведения ряда предварительных

мер по подготовке судебного разбирательства или рассмотрения некоторых категорий дел в соответствии с процедурой, специально разработанной для этой цели.

Суд заседает в пленарных заседаниях, когда государства-члены или какой-либо институт Сообщества, участвующие в разбирательстве, просят об этом.

По ходатайству Суда Совет единогласным решением может увеличить число судей и внести в этой связи необходимые изменения в параграфы 2 и 3 данной статьи и в параграф 2 статьи 167.

Статья 166. Суду оказывают содействие восемь генеральных адвокатов.. Однако с момента присоединения до 6 октября 2000 г. назначается девятый генеральный адвокат

Генеральный адвокат обязан представить на открытом судебном заседании полностью беспристрастное, независимое и мотивированное заключение по делу, рассматриваемому Судом, чтобы помочь последнему выполнить свою задачу в соответствии с тем, как она определена в статье 164.

По ходатайству Суда Совет путем принятия единогласного решения может увеличить число юридических советников и привести в соответствие с этим параграф 3 статьи 167, внеся в него необходимые изменения.

Статья 167. Правительства государств-членов назначают с общего согласия сроком на шесть лет судей и генеральных адвокатов из числа лиц с безупречной репутацией и независимых, которые обладают качествами, необходимыми для выполнения служебных обязанностей на высших судебных должностях в их странах, или являются юридическими экспертами высокой и общепризнанной квалификации.

Каждые три года происходит частичное обновление состава судей. Замещаются поочередно восемь и семь судей.

Каждые три года происходит частичное обновление состава генеральных адвокатов. Каждый раз оно касается четырех генеральных адвокатов.

Судьи и генеральные адвокаты с истекающими сроками полномочий могут быть назначены вновь.

Судьи выбирают из своей среды председателя Суда сроком на три года. Он может быть переизбран на новый срок.

Статья 168. Суд назначает секретаря Суда и разрабатывает положение, регламентирующее его деятельность.

Статья 168а. 1. Суду придается Суд первой инстанции для рассмотрения определенных категорий исков физических и юридических лиц в соответствии с условиями, предусмотренными в параграфе 2, и принятия по ним решений. Правовое содержание этих решений может быть обжаловано в Суде в соответствии с условиями, зафиксированными в уставе Суда. Суд первой инстанции неправомочен рассматривать и решать вопросы преюдициального характера, подпадающие под действие статьи 177.

2. По просьбе Суда и после консультации с Европейским парламентом и Комиссией Совет единогласным решением определяет вид исков или разбирательств, относящихся к параграфу 1, и состав Суда первой инстанции, а также вносит необходимые изменения и дополнения в Устав Суда. Если Совет не примет иного решения, положения настоящего Договора, касающиеся Суда, и особенно положения Протокола об Уставе Суда, применяются и к Суду первой инстанции.

3. Члены Суда первой инстанции выбираются из числа лиц, независимость которых не подлежит сомнению и которые обладают способностями для работы на должности судьи; они назначаются по общему согласию правительств государств-членов сроком на шесть лет. Состав данной судебной структуры частично обновляется каждые три года. Ее члены, увольняемые в отставку, могут быть назначены вновь.

4. Суд первой инстанции разрабатывает по согласованию с Судом свой внутренний регламент. Он подлежит единогласному одобрению Советом.

Статья 169. Если, по мнению Комиссии, одно из государств-членов уклоняется от выполнения каких-либо обязательств, возложенных на него настоящим Договором, она представляет мотивированное заключение по этому поводу, предоставив заинтересованному государству-члену возможность предварительно представить свои соображения по данному вопросу.

Если государство-член, о котором идет речь, оставит без внимания заключение Комиссии в течение определенного срока, установленного Комиссией, она может обратиться в Суд.

Статья 170. Каждое из государств-членов, по мнению которого другое государство-член уклоняется от выполнения обязательств, взятых на себя согласно настоящему Договору, может обратиться по этому поводу в Суд.

Обращению в Суд одного государства-члена с иском к другому государству-члену, основанным на предполагаемом нарушении этим последним обязательств, вытекающих из настоящего Договора, должно предшествовать предварительное обращение в Комиссию по данному вопросу.

Комиссия представляет свое обоснованное заключение после того, как заинтересованным государствам будет предоставлена возможность обосновать свою позицию в данном деле и защитить ее в отношении друг друга в состязательном порядке письменно и устно.

Если Комиссия не представила своего заключения в течение трех месяцев с даты обращения к ней по данному делу, то отсутствие такого заключения не является препятствием для обращения с иском в Суд.

Статья 171. 1. Если Суд выявит нарушение каким-либо государством-членом обязательств, вытекающих из настоящего Договора, то это государство-член обязано принять необходимые меры для выполнения решения Суда.

2. Если Комиссия считает, что это государство-член не приняло таких мер, она после предоставления ему возможности дать свои замечания издаст обоснованное заключение, определяющее пункты, по которым это государство не выполнило решения Суда.

Если это государство не выполняет необходимых мер, отвечающих решению Суда в срок, установленный Комиссией, последняя может передать дело в Суд. Поступая таким образом, она определяет единовременную сумму или размер штрафа, подлежащие уплате государством-членом, которые она считает уместными по обстоятельствам.

Если Суд находит, что государство-член не выполнило его решения, он может наложить на это государство обязательство уплатить единовременную сумму или штраф.

Эта процедура не должна наносить ущерба статье 170.

Статья 172. Регламенты, принятые совместно Европейским парламентом и Советом и в соответствии с положениями настоящего Договора, могут наделить Суд неограниченной компетенцией в том, что касается санкций, предусмотренных в этих регламентах.

Статья 173. Суд рассматривает законность актов, принятых совместно Европейским парламентом и Советом, актов Совета, Комиссии и ЕЦБ, не относящихся к рекомендациям и заключениям, и актов Европейского парламента, предназначенных оказать правовое воздействие на третьи стороны.

С этой целью он наделяется компетенцией рассматривать иски, предъявляемые государством-членом, Советом или Комиссией в связи с отсутствием компетенции, нарушением существенного процедурного требования, нарушением настоящего Договора или любой правовой нормы, относящейся к ее применению, или в связи с злоупотреблением властью.

Суд наделен аналогичной компетенцией и в отношении исков, предъявляемых Европейским парламентом и ЕЦБ с целью защиты своих прерогатив.

Любое физическое или юридическое лицо может обратиться на тех же условиях 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.

Иски, предусмотренные данной статьей, подаются в течение двух месяцев, считая, в зависимости от обстоятельств с даты публикации акта, уведомления о нем истца или, если истец отсутствует, с того дня, когда он узнал об этом акте.

Статья 174. При признании иска Суд объявляет оспариваемый акт недействительным.

Однако в отношении регламентов Суд указывает, если сочтет необходимым, какие юридические последствия регламента, объявленного недействительным, следует считать окончательно утратившими свою силу.

Статья 175. Если бездействие Европейского парламента, Совета или Комиссии влечет за собой нарушение настоящего Договора, государства-члены и другие органы Сообщества могут обратиться с иском в Суд, чтобы засвидетельствовать факт этого нарушения.

Этот иск не может быть принят к рассмотрению без предварительного обращения к заинтересованному органу с целью побудить его предпринять необходимые действия. Если в течение двух месяцев с момента подобного обращения данный орган не отреагировал на него каким-либо образом, то иск может быть предъявлен в течение последующих двух месяцев.

Любое физическое или юридическое лицо может при соблюдении условий, зафиксированных в предыдущих абзацах, обратиться в Суд с жалобой, что орган Сообщества не принимает в отношении этого лица актов, отличных от рекомендации или заключения.

Суд наделяется компетенцией рассматривать в соответствии с теми же условиями иски ЕЦБ в областях, относящихся к компетенции последнего, и иски, возбужденные против последнего.

Статья 176. Институт или институты, чье действие было объявлено противоречащим настоящему Договору, должны принять необходимые меры для выполнения решения Суда.

Это обязательство не должно затрагивать никаких обязательств, которые могут быть результатом применения второго параграфа статьи 215.

Эта статья применяется также к ЕЦБ.

Статья 177. Суд наделяется компетенцией принимать решения в преюдициальном порядке по вопросам, касающимся:

(a) толкования настоящего Договора;

(b) действительности и толкования актов, принимаемых органами Сообщества и ЕЦБ;

(c) толкования уставов организаций, создаваемых Советом, если таковое предусмотрено этими уставами.

Если подобный вопрос встанет перед каким-либо судом 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.

Статья 178. Суд Сообщества компетентен рассматривать споры, касающиеся возмещения ущерба в соответствии со вторым абзацем статьи 215.

Статья 179. Суд компетентен решать любые споры между Сообществом и его служащими в рамках и с соблюдением условий, предусмотренных Штатным регламентом или Правилами найма и работы.

Статья 180. Суд наделяется в установленных ниже рамках компетенцией разрешать споры, касающиеся:

(a) выполнения обязательств государств-членов, вытекающих из Устава Европейского инвестиционного банка. Административный совет Банка обладает в этом отношении полномочиями, признанными за Комиссией согласно статье 169;

(b) решений Совета управляющих Банка. В этой связи каждое государство-член, Комиссия и Административный совет Банка наделяются правом предъявлять иски на условиях, предусмотренных статьей 173;

(c) решений Административного совета Банка. Право оспаривать эти решения в исковом порядке в соответствии с условиями, предусмотренными статьей 173, предоставляется только государствам-членам или Комиссии и только в связи с несоответствием процедуре, предусмотренной статьей 21 (2, 5—7) Устава Банка;

(d) выполнения национальными центральными банками обязательств по настоящему Договору и Уставу ЕСЦБ. В этой связи полномочия Совета ЕЦБ в отношении национальных центральных банков должны быть такими же, как и полномочия, которыми Комиссия наделяется по отношению к государствам-членам согласно статье 169. Если Суд устанавливает, что какой-либо национальный центральный банк не выполнил обязательств по настоящему Договору, то этому банку будет предложено принять необходимые меры в соответствии с решением Суда.

Статья 181. Суд компетентен принимать решения на основе арбитражной оговорки, содержащейся в публично-правовом договоре или частно-правовом контракте, которые заключаются Сообществом или от его имени.

Статья 182. Суд компетентен принимать решение по любому спору, возникшему между государствами-членами по поводу содержания настоящего Договора, при условии, что государства-члены согласились подчинить разрешение спора юрисдикции Суда на основании специального соглашения.

Статья 183. За исключением случаев, когда настоящий Договор наделяет Суд компетенцией, участие Сообщества в спорах в качестве одной из сторон не может служить препятствием для подчинения этих споров судебной юрисдикции государств-членов.

Статья 184. Несмотря на истечение срока, установленного в пятом параграфе статьи 173, любая сторона может в порядке судебного разбирательства, предметом которого является регламент, принятый совместно Европейским парламентом и Советом, или регламент Совета, Комиссии или ЕЦБ, поставить перед Судом вопрос о неприменимости этого регламента, ссылаясь на основания, предусмотренные во втором абзаце статьи 173.

Статья 185. Обращение в Суд с иском по поводу какого-либо акта не является основанием для приостановки его действия. Однако, если Суд решит, что это диктуется обстоятельствами, он может потребовать, чтобы выполнение оспариваемого акта было приостановлено.

Статья 186. Суд может предписать выполнение необходимых предварительных мер по рассматриваемым им делам.

Статья 187. Приведение в исполнение решений Суда определено условиями статьи 192.

Статья 188. Устав Суда утверждается отдельным Протоколом.

Совет по запросу Суда и после консультаций с Комиссией и Европейским парламентом может единогласным решением изменять положения раздела III Устава.

Суд разрабатывает собственный внутренний регламент. Он подлежит единогласному одобрению Совета.

ОТДЕЛ 5. Счетная палата

Статья 188a. Счетная палата осуществляет ревизионную проверку отчетности.

Статья 188b. 1. Счетная палата состоит из 15 членов.

2. Члены Счетной палаты избираются из числа лиц, которые работают или работали во внешних аудиторских учреждениях своих стран или специально подготовлены для такой работы. Их независимость должна быть вне всяких сомнений.

3. Члены Счетной палаты назначаются на шестилетний срок Советом, единогласным решением и после консультаций с Европейским парламентом.

Однако, если первые назначения состоялись, четыре члена Счетной палаты, избранные по жребию, назначаются только на четыре года.

Члены Счетной палаты могут быть избраны вновь.

Они избирают из своего состава Председателя Счетной палаты сроком на три года. Председатель может быть переизбран.

4. Члены Счетной палаты полностью независимы в исполнении своих обязанностей исходя из общих интересов Сообщества.

Выполняя свои обязанности, они не запрашивают и не принимают инструкций от любого правительства или каких-либо иных органов. Они воздерживаются от любых действий, несовместимых с их обязанностями.

5. Члены Счетной палаты не могут в течение всего срока своих полномочий заниматься какой-либо другой деятельностью за вознаграждение или без него. Вступая в должность, они торжественно подтверждают, что как в период ее исполнения, так и впоследствии они будут соблюдать вытекающие из этого обязательства и особенно проявлять щепетильность и осторожность в том, что касается согласия занять определенные должности или получить определенные выгоды после прекращения их деятельности в Счетной палате.

6. Помимо обычного замещения или смерти, обязанности члена Счетной палаты прекращаются после его отставки или отстранения от должности на основании решения Суда, принятого во исполнение параграфа 7.

Возникшая в результате этого вакансия заполняется на оставшийся срок членства в учреждении.

За исключением случаев отстранения от должности, члены Счетной палаты работают до тех пор, пока они не будут замещены.

7. Член Счетной палаты может быть отрешен от должности или лишен права на пенсию или другие пособия вместо нее только в том случае, если Суд по просьбе Счетной палаты найдет, что он более не отвечает необходимым требованиям или не выполняет обязанности, вытекающие из его службы.

8. Совет, принимая решение квалифицированным большинством, определяет условия труда Председателя и членов Счетной палаты, в частности, размеры их жалования, пособий и пенсии. Он также определяет тем же большинством любые выплаты, производимые вместо заработной платы.

9. Положения Протокола о льготах и освобождении от налогов в Европейских сообществах, применяемые к членам Суда, распространяются также на членов Счетной палаты.

Статья 188с. 1. Счетная палата проверяет отчеты о всех доходах и расходах Сообщества. Она проверяет также отчеты о всех доходах и расходах всех органов, учрежденных Сообществом, при условии, что соответствующий конституированный инструмент не исключает такую проверку.

Счетная палата представляет Европейскому парламенту и Совету документ, подтверждающий правильное ведение счетов прибылей и убытков, а также законность и правильность проверяемых финансовых операций.

2. Счетная палата проверяет, все ли полученные доходы и произведенные расходы были законными и правильными и здоровым ли было управление финансами.

Ревизия доходов осуществляется с двух точек зрения — утвержденных сумм, которые должны быть получены, и сумм, фактически выплаченных Сообществу.

Ревизия расходов также осуществляется с двух точек зрения — взятых обязательств и произведенных выплат.

Эти ревизии могут быть осуществлены перед закрытием счетов в проверяемом финансовом году.

3. Ревизия базируется на бухгалтерской документации и, если это необходимо, производится непосредственно в институтах Сообщества и государств-членов. В государствах-членах ревизия осуществляется во взаимодействии с национальными аудиторскими учреждениями или, если последние не имеют необходимых полномочий, с компетентными национальными ведомствами. Эти учреждения или ведомства информируют Счетную палату, намереваются ли они принять участие в ревизии.

Институты Сообщества и национальные аудиторские учреждения или, если последние не имеют необходимых полномочий, компетентные национальные ведомства направляют в Счетную палату по ее просьбе любые документы или любую информацию, необходимые для выполнения ее функций.

4. Счетная палата составляет ежегодный доклад после завершения каждого финансового года. Он направляется институтам Сообщества и публикуется вместе с их ответами на замечания в «Официальном журнале Европейских сообществ».

Счетная палата может также в любое время представить замечания в форме специального доклада по отдельным вопросам и дать заключение по просьбе одного из институтов Сообщества.

Она принимает свои ежегодные доклады или заключения большинством голосов своих членов.

Она помогает Европейскому парламенту и Совету в реализации их функций контроля над исполнением бюджета.

ГЛАВА 2. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДЛЯ НЕСКОЛЬКИХ ИНСТИТУТОВ

Статья 189. Для выполнения своих задач Европейский парламент, действуя совместно с Советом, Совет и Комиссия принимают регламенты, директивы и решения, дают рекомендации и заключения.

Регламент предназначен для общего применения. Он является обязательным во всех своих частях и подлежит прямому применению во всех государствах-членах.

Директива обязательна для каждого государства-члена, которому она адресована, в отношении ожидаемого результата, но сохраняет за национальными властями свободу выбора форм и методов действий.

Решение является обязательным во всех своих частях для тех, кому оно адресовано.

Рекомендации и заключения не являются обязательными.

Статья 189a 1. В случаях, когда во исполнение настоящего Договора Совет действует по предложению Комиссии, принятие им акта, вносящего поправку к этому предложению, требует единогласия согласно статье 189b (4) и (5).

2. До принятия Советом акта Комиссия может изменить свое предложение в любое время, пока длится процедура, ведущая к принятию акта Сообщества.

Статья 189b. 1. В тех случаях, когда в настоящем Договоре делается ссылка на данную статью в связи с процессом принятия акта, применяется следующая процедура:

2. Комиссия представляет предложение Европейскому парламенту и Совету.

Совет после получения заключения Европейского парламента одобряет квалифицированным большинством согласованную позицию. Она сообщается Европейскому парламенту. Совет сообщает Европейскому парламенту полностью все соображения, на основании которых он принял согласованную позицию. Комиссия должна полностью информировать Европейский парламент о своей позиции.

Если в течение трех месяцев после такого сообщения Европейский парламент:

(a) одобряет общую позицию, Совет должен безусловно принять обсуждаемый акт в соответствии с этой согласованной позицией;

(b) не принял решения, Совет принимает акт в соответствии с согласованной позицией;

(c) принимает абсолютным большинством своих членов решение, что он отвергает согласованную позицию, об этом немедленно информируется Совет. Совет может собрать заседание Примирительного комитета, упоминаемого в параграфе 4, чтобы разъяснить подробнее свою позицию. После этого Европейский парламент или подтверждает абсолютным большинством своих членов свой отказ от согласованной позиции, и в этом случае предлагаемый акт считается непринятым, или предлагает поправки к нему в соответствии с подпараграфом (d) данного параграфа;

(d) предлагает поправки к согласованной позиции абсолютным большинством голосов своих членов, то исправленный текст направляется в Комиссию, которая должна дать заключение по этим поправкам.

3. Если в течение трех месяцев с момента получения всех материалов, касающихся этого вопроса, Совет одобряет квалифицированным большинством все поправки Европейского парламента, он должен соответственно скорректировать согласованную позицию и принять обсуждаемый акт; однако Совет должен действовать единогласно относительно поправок, по которым Комиссия вынесла отрицательное заключение. Если Совет не одобряет обсуждаемый акт, председатель Совета по соглашению с Председателем Европейского парламента немедленно созывает заседание Примирительного комитета.

4. Примирительный комитет формируется из членов Совета или их представителей и равного числа представителей Европейского парламента. Его задача состоит в том, чтобы достигнуть соглашения относительно совместного текста, одобренного квалифицированным большинством голосов членов Совета или их представителей, и большинством голосов представителей Европейского парламента. Комиссия принимает участие в заседаниях Примирительного комитета и предпринимает все необходимые инициативы с целью примирения позиций Европейского парламента и Совета.

5. Если в течение шести недель после созыва Примирительный комитет одобрит совместный текст, Европейский парламент абсолютным большинством голосов и Совет квалифицированным большинством должны в течение шести недель, считая с даты одобрения, принять акт по обсуждаемому вопросу в соответствии с совместным текстом. Если один из двух институтов не одобрит предлагаемый акт, он не считается принятым.

6. Если Примирительный комитет не одобрит совместный текст, предлагаемый акт не считается принятым, если Совет в течение шести недель, предоставленных Примирительному комитету, не подтвердит квалифицированным большинством согласованной позиции, к которой он пришел до начала примирительной процедуры, возможно, с поправками, предложенными Европейским парламентом. В этом случае обсуждаемый акт принимается окончательно, если Европейский парламент в течение шести недель с даты подтверждения Советом не отклонит текст абсолютным большинством голосов своих членов, в случае чего предлагаемый акт не считается принятым.

7. Периоды в шесть недель и в три месяца, указанные в данной статье, могут быть продлены максимально на один месяц и на две недели соответственно с общего согласия Европейского парламента и Совета. Период в три месяца, указанный в параграфе 2, автоматически продляется на два месяца в случаях, когда применяется параграф 2(c).

8. Рамки процедур, рассматриваемых в данной статье, могут быть расширены в соответствии с процедурой, предусмотренной в статье 2 Договора о Европейском союзе, на основе доклада, который должен быть представлен Совету Комиссией не позднее 1996 г.

Статья 189c. В случаях, когда в настоящем Договоре предусмотрены ссылки на данную статью, применяется следующая процедура:

(a) Совет по предложению Комиссии и после получения заключения Европейского парламента одобряет квалифицированным большинством согласованную позицию.

(b) Согласованная позиция Совета передается Европейскому парламенту. Совет и Комиссия должны полностью проинформировать Европейский парламент о соображениях, приведших к принятию Советом согласованной позиции и, кроме того, о позиции Комиссии.

Если в течение трех месяцев после получения такого сообщения Европейский парламент одобрит эту согласованную позицию или не примет решения в течение этого периода, Совет должен безусловно принять обсуждаемый акт в соответствии с согласованной позицией.

(c) Европейский парламент может в пределах трех месяцев, упомянутых в подпараграфе (b), абсолютным большинством голосов своих членов предложить поправки к согласованной позиции Совета. Европейский парламент может, кроме того, тем же большинством отклонить согласованную позицию Совета. Результаты обсуждения передаются в Совет и в Комиссию.

Если Европейский парламент не принял согласованную позицию, предложенную Советом, то требуется единогласное решение Совета о втором чтении.

(d) Комиссия в течение одного месяца повторно рассматривает с учетом поправок Европейского парламента предложение, на основе которого Совет принял свою согласованную позицию.

Комиссия передает в Совет одновременно с повторно рассмотренным предложением поправки Европейского парламента, которые Совет отклонил, и свою точку зрения на них. Совет может принять эти поправки единогласно.

(e) Совет принимает квалифицированным большинством предложение как повторно рассмотренное Комиссией.

Для изменения повторно рассмотренного Комиссией предложения требуется единогласное решение Совета.

(f) В случаях, упомянутых в подпараграфах (c), (d) и (e), от Совета требуется рассмотреть вопрос в течение трех месяцев. Если за этот период не принято никакого решения, предложение Комиссии считается не принятым.

(g) периоды времени, указанные в подпараграфах (b) и (f), могут быть продлены максимально на один месяц по общему согласию Совета и Европейского парламента.

Статья 190. Регламенты, директивы и решения, принятые совместно Европейским парламентом и Советом, и акты, принятые Советом или Комиссией, должны быть мотивированы и содержать ссылки на предложения или заключения, которые запрашиваются в обязательном порядке согласно настоящему Договору.

Статья 191. 1. Регламенты, директивы и решения, принятые в соответствии с процедурой, изложенной в статье 189b, подписываются Председателем Европейского парламента и Председателем Совета и публикуются в «Официальном журнале Европейского сообщества». Они вступают в силу с указанной в них даты или при отсутствии таковой на 20-й день после их опубликования.

2. Регламенты Совета и Комиссии, равно как и директивы этих институтов, адресованные всем государствам-членам, публикуются в «Официальном журнале Европейского сообщества». Они вступают в силу с указанной в них даты или при отсутствии таковой на 20-й день после их опубликования.

3. Другие директивы и решения доводятся до сведения тех, кого они касаются, и вступают силу после такого уведомления.

Статья 192. Решения Совета или Комиссии, налагающие платежные обязательства на лиц, подлежат принудительному исполнению в отношении должников, за исключением государств.

Принудительное исполнение осуществляется в соответствии с гражданско-процессуальными нормами того государства, на территории которого оно имеет место. Экзекватура придается этому решению после проверки его подлинности компетентным органом власти, который правительства государств-членов назначают специально для этой цели, уведомив об этом Комиссию и Суд.

После завершения этих формальностей по заявлению заинтересованной стороны последняя может осуществить принудительное исполнение в соответствии с национальным законодательством, передав дело непосредственно компетентному органу власти.

Принудительное исполнение может быть прервано лишь решением Суда. Однако суд заинтересованной стороны сохраняет юрисдикцию в отношении жалоб на то, что принуждение было осуществлено незаконным образом.

ГЛАВА 3. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Статья 193. Учреждается Экономический и социальный комитет, наделяемый статусом консультативного органа.

Комитет состоит из представителей различных групп экономической и социальной деятельности, в том числе промышленников, фермеров, работников транспорта, трудящихся, коммерсантов, ремесленников, лиц свободных профессий и представителей общественности.

Статья 194. Число членов Экономического и социального комитета распределяется следующим образом:

Бельгия	12
Дания	9
Германия	24
Греция	12
Испания	21
Франция	24
Ирландия	9
Италия	24
Люксембург	6
Нидерланды	12
Австрия	12
Португалия	12
Финляндия	9
Швеция	12
Соединенное Королевство	24

Члены Комитета назначаются Советом единогласно сроком на четыре года. Их полномочия могут быть возобновлены.

Члены Комитета не могут быть связаны никакими обязывающими инструкциями. Они должны быть полностью независимыми при выполнении своих обязанностей, действуя в общих интересах Сообщества.

Совет квалифицированным большинством устанавливает оклады для членов Комитета.

Статья 195. 1. Для назначения членов Комитета каждое государство-член направляет Совету список, включающий двойное число кандидатов по сравнению с количеством мест, выделенных для его граждан.

При формировании Комитета должна быть принята во внимание необходимость адекватного представительства различных групп экономической и социальной деятельности.

2. Совет консультируется с Комиссией. Он может запрашивать мнения европейских организаций, представляющих различные экономические и социальные секторы, заинтересованные в деятельности Сообщества.

Статья 196. Комитет избирает из состава своих членов председателя и должностных лиц сроком на два года.

Он принимает свой внутренний регламент.

Комитет созывается его председателем по просьбе Совета или Комиссии. Он может собираться также по своей инициативе.

Статья 197. Комитет имеет в своем составе специализированные секции по основным областям, на которые распространяется настоящий Договор.

Он включает, в частности, секцию по сельскому хозяйству и секцию по вопросам транспорта, в отношении которых действуют особые положения, предусмотренные в главах о сельском хозяйстве и транспорте.

Эти специализированные секции действуют в рамках общей компетенции Комитета. Со специализированными секциями нельзя консультироваться независимо от Комитета.

Кроме того, в Комитете могут быть созданы подкомитеты для разработки проектов заключений по определенным вопросам или в определенных областях для представления их на рассмотрение Комитета.

Правила процедуры определяют порядок формирования и компетенцию специализированных секций и подкомитетов.

Статья 198. Совет или Комиссия консультируются с Комитетом в случаях, предусмотренных настоящим Договором. Эти органы могут консультироваться с ним во всех случаях, когда они сочтут это целесообразным. Комитет может высказывать свою точку зрения по собственной инициативе, если сочтет это уместным.

Совет или Комиссия предоставляют, если это необходимо, время для подготовки его заключения сроком не менее месяца, считая с того момента, когда об этом был извещен Председатель. По истечении предоставленного срока отсутствие заключения не будет препятствовать дальнейшим действиям.

Заключение Комитета и специализированной секции, а также протоколы обсуждений передаются Совету и Комиссии.

ГЛАВА 4. КОМИТЕТ РЕГИОНОВ

Статья 198а. Комитет, состоящий из представителей региональных и местных органов, называемый в дальнейшем «Комитет регионов», учреждается настоящим в качестве консультативного органа.

Число членов Комитета регионов распределяется следующим образом:

Бельгия	12
Дания	9
Германия	24
Греция	12
Испания	21
Франция	24
Ирландия	9
Италия	24
Люксембург	6
Нидерланды	12
Австрия	12
Португалия	12
Финляндия	9
Швеция	12
Соединенное Королевство	24

Члены Комитета и равное им число членов на замену назначаются Советом единогласно по предложениям от соответствующих государств-членов сроком на четыре года. Их полномочия могут быть возобновлены.

Члены Комитета не могут быть связаны какими-либо обязывающими инструкциями. Они должны быть полностью независимы при выполнении своих обязанностей, действуя в общих интересах Сообщества.

Статья 198b. Комитет регионов избирает из своего числа председателя и должностных лиц сроком на два года.

Он принимает свой внутренний регламент и представляет его Совету, утверждающему его единогласно.

Комитет созывается его председателем по просьбе Совета или Комиссии. Он может также собираться по своей собственной инициативе.

Статья 198c. Совет или Комиссия консультируют Комитет регионов, когда это предусмотрено настоящим Договором, и во всех других случаях, когда один из этих институтов сочтет это уместным.

Если Совет или Комиссия сочтут необходимым, они устанавливают Комитету для представления его заключения предельный срок, который не может быть менее месяца с даты получения председателем уведомления. Отсутствие заключения по истечении срока не препятствует его получению в более поздние сроки.

В тех случаях, когда во исполнение статьи 198 привлекается к консультациям Экономический и социальный комитет, Совет или Комиссия запрашивают мнение Комитета регионов. Он может высказать свое мнение, если сочтет, что затронуты специфические интересы регионов.

Он может давать заключение по своей собственной инициативе в тех случаях, когда сочтет это уместным.

Заключение Комитета, а также протоколы обсуждений передаются Совету и Комиссии.

ГЛАВА 5. ЕВРОПЕЙСКИЙ ИНВЕСТИЦИОННЫЙ БАНК

Статья 198d. Европейский инвестиционный банк является юридическим лицом.

Членами Европейского инвестиционного банка являются государства-члены.

Устав Европейского инвестиционного банка сформулирован в Протоколе, прилагаемом к настоящему Договору.

Статья 198e. Задача Европейского инвестиционного банка состоит в том, чтобы содействовать, обращаясь за помощью к рынку капитала и используя свои собственные ресурсы, сбалансированному и устойчивому развитию общего рынка в интересах Сообщества. С этой целью Банк, действуя на некоммерческой основе, предоставляет займы и дает гарантии, которые способствуют финансированию следующих проектов во всех секторах экономики:

(a) проекты развития слаборазвитых регионов;

(b) проекты модернизации или преобразования предприятий или развития новых видов деятельности, вызываемых к жизни постепенным становлением общего рынка, в тех случаях, когда эти проекты по своему масштабу или природе не могут полностью финансироваться с помощью средств, которыми располагают отдельные государств-члены;

(c) проекты, представляющие общий интерес для нескольких государств-членов, которые по своим масштабам не могут быть полностью профинансированы путем привлечения различных средств, имеющихся в распоряжении отдельных государств-членов.

Выполняя свою задачу, Банк содействует финансированию инвестиционных программ с привлечением ресурсов Фондов и других финансовых институтов Сообщества.

РАЗДЕЛ II. ФИНАНСОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 199. Все статьи доходов и расходов Сообщества, в том числе относящиеся к Европейскому социальному фонду, предусматриваются сметами, составляемыми на каждый бюджетный год, и отражаются в бюджете.

Административные расходы институтов в соответствии с Договором о Европейском Союзе, относящиеся к общей внешней политике и вопросам безопасности, к сотрудничеству в области правосудия и внутренних дел, покрываются из бюджета. Текущие расходы, связанные с применением упомянутых положений, могут быть покрыты из бюджета согласно упомянутым здесь условиям.

Доходы и расходы бюджета должны быть сбалансированы.

Статья 200. [отменена]

Статья 201. Без ущерба для других доходов бюджет полностью финансируется из собственных ресурсов.

Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом принимает единогласно положения, регулирующие систему собственных ресурсов Сообщества, которые он рекомендует государствам-членам для принятия согласно их конституциональным процедурам.

Статья 201a. С целью поддержания бюджетной дисциплины Комиссия не может выдвигать какое-либо предложение в качестве проекта акта Сообщества или изменять свои предложения, или принимать меры, которые могут иметь существенное влияние на бюджет, если не представит гарантий того, что это предложение или эти меры будут финансироваться в пределах собственных ресурсов Сообщества с соблюдением положений, сформулированных Советом в соответствии со статьей 201.

Статья 202. Расходы, предусмотренные в бюджете, утверждаются на один бюджетный год, если регламент, принятый во исполнение статьи 209, не предусматривает иного.

В соответствии с условиями, которые будут определены во исполнение статьи 209, любые ассигнования, за исключением расходов на штатный персонал, не использованные до конца бюджетного года, могут быть перенесены только на следующий финансовый год.

Ассигнования распределяются по различным разделам, объединяющим статьи расходов в зависимости от их характера или назначения и подразделяемым по мере надобности в соответствии с регламентом, принятым во исполнение статьи 209.

Расходы Европейского парламента, Совета, Комиссии и Суда включаются в отдельные разделы бюджета, за исключением особых правил для некоторых общих статей расходов.

Статья 203. 1. Бюджетный год начинается 1 января и заканчивается 31 декабря.

2. Каждый орган Сообщества разрабатывает до 1 июля предварительную смету своих расходов. Комиссия объединяет эти сметы в предварительный проект бюджета. Она прилагает к нему заключение, которое может содержать различные варианты сметы.

Предварительный проект бюджета включает смету доходов и смету расходов.

3. Комиссия должна передавать предварительный проект бюджета на рассмотрение Совета не позже 30 сентября года, предшествующего году исполнения бюджета.

Совет консультируется с Комиссией и в надлежащих случаях с другими заинтересованными органами всякий раз, когда он намеревается отойти от предварительного проекта.

Совет, принимая решения квалифицированным большинством, разрабатывает проект бюджета и передает его Европейскому парламенту.

4. Проект бюджета должен быть внесен на рассмотрение Европейского парламента не позже 5 октября года, предшествующего году исполнения бюджета.

Европейский парламент обладает правом вносить поправки в проект бюджета, если за это проголосует большинство его членов, и предложить Совету, если за это выскажется абсолютное большинство проголосовавших, модифицированный проект бюджета в отношении необходимых доходов, вытекающих из настоящего Договора или принятых в соответствии с ним актов.

Если в течение 45 дней после получения проекта бюджета Европейский парламент даст свое одобрение, то бюджет считается окончательно принятым. Если в течение этого периода Европейский парламент не внесет поправок в проект бюджета и не предложит никаких модификаций, бюджет будет считаться окончательно принятым.

Если в течение этого срока Европейский парламент внесет поправки или предложит модификации, то измененный таким образом проект бюджета передается Совету.

5. Совет обсуждает проект бюджета вместе с Комиссией и в надлежащих случаях с другими заинтересованными органами и далее действует следующим образом:

(a) Совет может, действуя квалифицированным большинством, изменить некоторые из поправок, принятых Европейским парламентом;

(b) что касается предложенных модификаций:

— если модификации, предложенные Европейским парламентом, не ведут к увеличению общей суммы расходов института, в частности, благодаря тому, что увеличение одних расходов может быть компенсировано модификациями, сокращающими другие расходы, Совет может, действуя квалифицированным большинством, отвергнуть предложенные модификации. В отсутствие такого решения предложенные модификации считаются принятыми;

— если предложенные Европейским парламентом модификации ведут к увеличению общей суммы расходов института, Совет может, действуя квалифицированным большинством, принять предложенные модификации. Если такое решение отсутствует, они считаются отвергнутыми»; если, следуя одному из двух предыдущих подпараграфов, Совет отверг предложенные модификации, он может, действуя квалифицированным большинством, или сохранить сумму, указанную в проекте бюджета, или установить другую сумму.

Проект бюджета модифицируется на основе предложенных модификаций, принятых Советом.

Если в течение 15 дней после получения проекта Совет не модифицирует какие-либо поправки, принятые Европейским парламентом, или примет эти поправки, бюджет будет считаться окончательно принятым. Совет информирует Европейский парламент, что он не изменил предложенные поправки и что они приняты.

Если в течение этого периода Совет изменил одну или несколько поправок, принятых Европейским парламентом, или если модификации, предложенные последним, были отвергнуты или изменены, модифицированный проект бюджета вновь направляется Европейскому парламенту. Совет информирует Европейский парламент о результатах его дискуссий.

6. В течение 15 дней с момента представления проекта бюджета Европейский парламент, который был извещен об отношении к предложенным им модификациям, может, если проголосовало большинство его членов и большинством в 3/5 проголосовавших членов, изменить или отвергнуть изменения, внесенные Советом в поправки Европейского парламента, и принять в соответствии с этим бюджет. Если в течение этого периода Европейский парламент не принял никакого решения, бюджет считается окончательно принятым.

7. После завершения предусмотренных этой статьей процедур Председатель Европейского парламента объявляет, что бюджет окончательно утвержден.

8. Однако Европейский парламент при условии, что проголосовало большинство его членов и большинством в 2/3 поданных голосов может, руководствуясь важными аргументами, отвергнуть проект бюджета и просить представить новый проект.

9. Максимальный уровень увеличения расходов одной и той же категории, которые должны быть произведены в течение текущего года, устанавливается ежегодно для всех расходов, помимо тех, которые являются обязательными согласно настоящему Договору или принятым в соответствии с ним актам.

Комиссия после консультаций с Комитетом по экономической политике объявляет, что этот максимальный уровень обусловлен:

— динамикой валового национального продукта в Сообществе;

— средним уровнем изменений в бюджетах государств-членов;

— динамикой стоимости жизни в течение предшествующего финансового года.

Максимальный уровень должен быть сообщен всем институтам Сообщества до 1 мая. Последние должны руководствоваться этим в ходе бюджетных процедур, согласно положениям четвертого и пятого абзацев данного параграфа.

Если в отношении расходов, производимых помимо тех, которые являются обязательными согласно Договору или принятым в соответствии с ним актам, фактический размер увеличения проектируемого бюджета, установленного Советом, более чем наполовину превышает утвержденный максимум, Европейский парламент, используя свое право внесения поправок, может увеличить общую сумму расходов, но не более чем на 50% от максимального уровня.

Если Европейский парламент, Совет или Комиссия посчитают, что деятельность Сообществ требует превышения того уровня, который определяется в соответствии с процедурами, изложенными в этом параграфе, новый уровень может быть установлен соглашением между Советом, принимающим его квалифицированным большинством, и Европейским парламентом, если в последнем проголосовало большинство членов и 3/5 поданных голосов подано за соглашение.

10. Каждый институт осуществляет свои полномочия, предоставленные ему данной статьей, принимая во внимание положения Договора и принятых в соответствии с ним актов, особенно тех, что касаются собственных ресурсов Сообществ и равновесия между доходами и расходами.

Статья 204. Если к началу финансового года бюджет еще не принят, расходы можно производить помесячно по разделам или другим частям в соответствии с положениями регламента, принятого во исполнение статьи 209, в размере не более чем 1/12 доли

ассигнований, предусмотренных в бюджете на предшествующий финансовый год; этот порядок не может иметь следствием выделение в распоряжение Комиссии ассигнований, превышающих 1/12 долю тех ассигнований, которые предусмотрены в проекте подготавливаемого бюджета.

Совет, принимая решение квалифицированным большинством, может разрешить расходы в размере, превышающем 1/12 долю ассигнований, при соблюдении других условий, установленных в первом абзаце.

Если решение касается расходов, которые не вытекают с необходимостью из Договора или принятых в соответствии с ним актов, Совет немедленно направляет его Европейскому парламенту; в течение 30 дней Европейский парламент при участии большинства его членов в голосовании и большинством в 3/5 от общего числа поданных голосов может принять иное решение относительно расходов, превышающих 1/12 долю ассигнований, как это предусмотрено в первом абзаце. Осуществление этой части решения Совета приостанавливается до тех пор, пока Европейский парламент не примет решение. Если в течение указанного периода Европейский парламент не примет решения, которое отличается от решения Совета, последнее считается окончательно принятым.

Решения, относящиеся ко второму и третьему абзацам, определяют необходимые меры, касающиеся ресурсов, обеспечивающих применение данной статьи.

Статья 205. Комиссия исполняет бюджет в соответствии с положениями регламента, принятого на основании статьи 209, под свою собственную ответственность и в пределах выделенных ассигнований, руководствуясь принципами здорового управления финансами.

Регламент содержит конкретные правила, в соответствии с которыми каждый институт расходует свои средства.

В рамках бюджета Комиссия может в пределах и на условиях, установленных регламентом, принятом на основании статьи 209, переносить ассигнования из одного раздела в другой или из одного подраздела в другой.

Статья 205а. Комиссия ежегодно представляет в Совет и Европейский парламент счета за предшествующий финансовый год, связанные с исполнением бюджета. Комиссия также представляет им финансовый отчет об активах и пассивах Сообщества.

Статья 206. 1. Европейский парламент, действуя по рекомендации Совета, принятой квалифицированным большинством, дает разрешение на исполнение бюджета. С этой целью Совет и Европейский парламент, в свою очередь, проверяют счета и финансовые декларации, упомянутые в статье 205а, и ежегодный доклад Счетной палаты вместе с ответами прошедших ревизию институтов на замечания Счетной палаты и любыми другими относящимися к делу специальными докладами Счетной палаты.

2. Перед тем как дать разрешение Комиссии или с любой другой целью в связи с осуществлением своих полномочий по исполнению бюджета, Европейский парламент может пригласить Комиссию для объяснения относительно произведенных расходов или работы систем финансового контроля. Комиссия представляет любую необходимую информацию Европейскому парламенту по просьбе последнего.

3. Комиссия предпринимает все необходимые шаги, чтобы действовать на основе замечаний, которые содержатся в решениях по расходам, или других замечаний Европейского парламента, относящихся к исполнению расходов, так же как и на основе комментариев, сопровождающих рекомендации по расходам, принятые Советом.

По просьбе Европейского парламента или Совета Комиссия обязана докладывать о мерах, принятых в свете этих замечаний и комментариев и, особенно об инструкци-

ях, данных департаментам, которые несут ответственность за исполнение бюджета. Эти доклады направляются также Счетной палате.

Статья 206. [отменена]

Статья 207. Бюджет составляется в счетной единице, определяемой в соответствии с положениями регламента, принятого во исполнение статьи 209.

Финансовые взносы, предусмотренные в статье 200 (1), предоставляются в распоряжение Сообщества государствами-членами в их национальной валюте.

Свободные остатки по этим взносам депонируются в казначействах государств-членов или в назначенных ими учреждениях. Депонированные фонды сохраняют свою валютную стоимость по паритету на день депозита относительно счетной единицы, о которой говорится в первом абзаце.

Эти остатки могут быть инвестированы на условиях, устанавливаемых путем соглашений между Комиссией и заинтересованным государством-членом.

Регламент, принятый во исполнение статьи 209, устанавливает технические условия, на которых производятся финансовые операции, относящиеся к Европейскому социальному фонду.

Статья 208. Комиссия при условии уведомления ею компетентных властей заинтересованных государств может переводить в валюту одного из государств-членов активы, которые у нее имеются в валюте другого государства-члена, в той мере, как это необходимо, для их использования на цели, которые находятся в рамках настоящего Договора. Комиссия избегает, насколько это возможно, производить такие переводы, если она имеет в своем распоряжении наличность или ликвидные активы в необходимых для нее валютах.

Комиссия поддерживает связь с каждым из государств-членов через посредство указанного ими органа. При осуществлении финансовых операций она обращается к эмиссионному банку заинтересованного государства-члена или к другому финансовому институту, назначенному этим государством.

Статья 209. Совет, принимая решения единогласно, по предложению Комиссии после консультаций с Европейским парламентом и получив заключение Палаты аудиторов:

(a) разрабатывает финансовые регламенты, определяя, в частности, процедуры, которые следует установить для составления и выполнения бюджета, а также для представления и проверки отчетности;

(b) определяет методы и процедуру, в соответствии с которыми доходы бюджета, предусмотренные договоренностями о собственных ресурсах Сообщества, будут предоставляться в распоряжение Комиссии, и определяет меры, которые должны быть предприняты в случае необходимости, чтобы удовлетворить ее потребности в наличных средствах;

(c) определяет правила, касающиеся ответственности финансовых контролеров, распорядителей кредитов, бухгалтеров, а также надлежащей организации инспекций.

Статья 209а. Государства-члены принимают те же самые меры, чтобы противостоять злоупотреблениям, влияющим на финансовые интересы Сообщества, какие они принимали бы в отношении собственных финансовых интересов.

Без ущерба для других положений настоящего Договора государства-члены координируют свои действия с целью защиты финансовых интересов Сообщества против злоупотреблений. С этой целью они организуют с помощью Комиссии тесное и регулярное сотрудничество между компетентными подразделениями их администраций.

ЧАСТЬ ШЕСТАЯ. ОБЩИЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 210. Сообщество пользуется правами юридического лица.

Статья 211. В каждом из государств-членов Сообщество обладает самой широкой правоспособностью, признаваемой национальными законодательствами за юридическими лицами; оно, в частности, может приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество и выступать стороной в судопроизводстве. В этих случаях представителем Сообщества является Комиссия.

Статья 212. [отменена Договором о слиянии]

Статья 213. Для выполнения возложенных на нее задач Комиссия может собирать любую информацию и проводить любую необходимую проверку в пределах и на условиях, установленных Советом в соответствии с положениями настоящего Договора.

Статья 214. Члены органов Совета, члены комитетов, а также должностные лица и другие служащие Сообщества обязаны даже после того, как они прекратят выполнение своих служебных обязанностей, не разглашать информацию, которая по своему характеру является профессиональной тайной, и, в частности, сведения о предприятиях, их деловых связях или компонентах, из которых слагается стоимость их продукции.

Статья 215. Договорная ответственность Сообщества определяется законом, применимым к данному контракту.

В случае внедоговорной ответственности Сообщество в соответствии с общими принципами права, действующими во всех государствах-членах, возмещает ущерб, нанесенный его институтами или служащими при исполнении ими своих обязанностей. Предыдущий пункт применяется согласно тем же самым условиям в отношении ущерба, нанесенного ЕЦБ или его служащими при исполнении ими своих обязанностей.

Личная ответственность служащих по отношению к Сообществу регулируется применимыми к ним положениями, установленными в их Штатном регламенте или в Условиях найма.

Статья 216. Местопребывание органов Сообщества устанавливается с общего согласия правительств государств-членов.

Статья 217. Правила, регулирующие применение языков в институтах Сообщества, устанавливаются единогласным решением Совета, не в ущерб положениям, предусмотренным в процессуальных правилах Суда.

Статья 218. [отменена Договором о слиянии]

ДОГОВОР О СЛИЯНИИ

Статья 28. Европейские сообщества пользуются на территории государств-членов всеми льготами и иммунитетами, которые необходимы для выполнения их задач, на условиях, установленных Протоколом, прилагаемым к настоящему Договору. Все сказанное относится и к Европейскому инвестиционному банку.

Статья 219. Государства-члены обязуются не разрешать споров, касающихся толкования или применения настоящего Договора, иным путем, кроме тех, которые предусмотрены этим Договором.

Статья 220. Государства-члены в случае необходимости вступят между собой в переговоры с целью обеспечить своим гражданам:

— защиту личности, а также использование и защиту прав на тех же условиях, которые предоставляются каждым государством своим собственным гражданам;

— устранение двойного налогообложения внутри Сообщества;

— взаимное признание компаний и фирм в пределах второго абзаца статьи 58, сохранение прав юридического лица в случае перенесения их местопребывания из одной страны в другую и возможность слияния компаний и фирм, регулируемого законами разных стран;

— упрощение формальностей, установленных для взаимного признания и исполнения судебных и арбитражных решений.

Статья 221. В течение трех лет с момента вступления в силу настоящего Договора государства-члены предоставят гражданам других государств-членов национальный режим в том, что касается их участия в капитале компаний или фирм, в пределах статьи 58 и без ущерба для применения других положений настоящего Договора.

Статья 222. Настоящий Договор ни в чем не затрагивает нормы, регулирующие системы собственности в государствах-членах.

Статья 223. 1. Положения настоящего Договора не препятствуют применению нижеследующих правил:

a) ни одно государство-член не обязано предоставлять сведения, разглашение которых оно считает противоречащим важным интересам своей безопасности;

b) любое государство-член может принимать такие меры, которые оно считает необходимыми для защиты важных интересов своей безопасности и которые связаны с производством или торговлей оружием, боеприпасами и военными материалами; эти меры не должны оказывать неблагоприятного воздействия на условия конкуренции в общем рынке в отношении продукции, не предназначенной специально для военных целей.

2. В течение первого года после вступления в силу настоящего Договора Совет единогласным решением установит список продуктов, на которые распространяются положения абзаца 1 (b).

3. Совет может единогласным решением по предложению Комиссии внести изменения в этот список.

Статья 224. Государства-члены будут проводить между собой консультации с целью совместных действий, необходимых для того, чтобы функционирование общего рынка не было затронуто мерами одного из государств-членов, которое может оказаться вынужденным принять их в случае серьезных внутренних волнений, наносящих ущерб законности и общественному порядку, в случае войны или серьезной международной напряженности, создающей угрозу войны, и для того, чтобы выполнить обязательства, взятые им на себя с целью сохранения мира и международной безопасности.

Статья 225. Если меры, принятые в случаях, предусмотренных в статьях 223 и 224, имеют своим следствием нарушение условий конкуренции в общем рынке, Комиссия вместе с заинтересованными государствами рассматривают, каким образом эти меры могут быть приведены в соответствие с нормами, установленными настоящим Договором.

В изъятие из процедуры, предусмотренной в статьях 169 и 170, Комиссия или любое государство-член могут непосредственно обратиться в Суд, если они считают, что другое государство-член злоупотребляет полномочиями, предусмотренными в статьях 223 и 224. Суд выносит решение при закрытых дверях.

Статья 226. 1. В течение переходного периода государство-член в случае появления серьезных трудностей, которые могут носить затяжной характер в одном из секторов экономической деятельности или привести к существенному ухудшению экономического положения в каком-либо регионе, может просить согласия на принятие защитных мер, позволяющих улучшить ситуацию и приспособить соответствующий сектор к экономике общего рынка.

2. По просьбе заинтересованного государства Комиссия в срочном порядке незамедлительно определяет защитные меры, которые она считает необходимыми, уточняя условия и способы их осуществления.

3. Меры, санкционируемые согласно параграфу 2, могут включать отступления от положений настоящего Договора в той степени и в те сроки, которые являются строго необходимыми для достижения целей, предусмотренных в параграфе 1. Приоритет должен быть отдан таким мерам, которые менее всего нарушают функционирование общего рынка.

Статья 227. 1. Настоящий Договор применяется к Королевству Дании, Греческой Республике, Королевству Испании, Королевству Бельгии, Федеративной Республике Германия, Французской Республике, Ирландии, Итальянской Республике, Великому Герцогству Люксембургскому, Королевству Нидерландов, Республике Австрия, Португальской Республике, Республике Финляндия и Соединенному Королевству Великобритании и Северной Ирландии и Королевству Швеции.

2. В отношении заморских территорий Франции общие и особые положения настоящего Договора, относящиеся к:

— свободному движению товаров;
— сельскому хозяйству, за исключением статьи 40 (4);
— либерализации услуг;
— правилам конкуренции;
— защитным мерам, предусмотренным в статьях 109h, 109i, и 226;
— институтам,

применяются с момента вступления в силу настоящего Договора.

Условия применения других положений настоящего Договора будут определены не позже чем через два года после его вступления в силу единогласным решением Совета по предложению Комиссии.

Органы Сообщества будут следить за тем, чтобы в рамках процедур, предусмотренных в настоящем Договоре и особенно в статье 226, обеспечивалась возможность экономического и социального развития этих районов.

3. Заморские страны и территории, список которых дается в Приложении IV к настоящему Договору, являются предметом специальных договоренностей об ассоциации, о которых говорится в четвертой части Договора.

Договор не применяется к заморским странам и территориям, имеющим особые отношения с Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии и не включенным в вышеупомянутый список.

4. Положения настоящего Договора применяются в отношении европейских территорий, внешние отношения которых осуществляются государством-членом.

5 Несмотря на предшествующие параграфы:

a) Настоящий Договор не применяется к Фарерским островам.

b) Настоящий Договор не распространяется на зоны суверенных баз Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии на Кипре.

c) Настоящий Договор распространяется на Нормандские острова и остров Мэн только в той степени, которая необходима для осуществления договоренностей об этих островах, изложенных в Договоре о вступлении новых государств-членов в Европейское экономическое сообщество и Европейское сообщество по атомной энергии, подписанном 22 января 1972 г.

Статья 228. 1. В случаях, когда Договор предусматривает заключение соглашений между Сообществом и одним или несколькими государствами или международными организациями, Комиссия дает рекомендации Совету, который уполномочивает Комиссию начать необходимые переговоры. Комиссия ведет эти переговоры, консультируясь со специальными комитетами, назначенными Советом для оказания помощи ей в выполнении этой задачи, и в рамках директив, которые Совет может принять с этой целью.

Во исполнение полномочий, возложенных на него данным параграфом, Совет действует квалифицированным большинством, за исключением второго предложения параграфа 2, для которого требуется единогласие.

2. Без ущерба для полномочий, делегированных Комиссии в этой области, соглашение заключается по предложению Комиссии Советом, принимающим решение квалифицированным большинством. Совету требуется единогласие, когда речь идет о соглашении, действие которого распространяется на сферу, в которой для принятия внутренних норм регулирования требуется единогласие, а также о соглашениях, упомянутых в статье 238.

3. Совет заключает соглашения после консультаций с Европейским парламентом, за исключением соглашений, указанных в статье 113 (3), включая случаи, когда соглашения распространяются на сферу, в которой для принятия внутренних норм регулирования требуется процедура, изложенная в статье 189b, или в статье 189c. Европейский парламент дает свое заключение в пределах срока, который может быть определен Советом в зависимости от срочности вопроса. При отсутствии заключения в установленный срок Совет может действовать.

В отступление от предыдущего параграфа соглашения, упомянутые в статье 238, другие соглашения, устанавливающие особые институциональные рамки путем организации процедур сотрудничества, соглашения, имеющие важное бюджетное значение для Сообщества, и соглашения, влекущие за собой поправки к акту, принятому в соответствии с процедурой, упомянутой в статье 189b, заключаются с согласия Европейского парламента.

Совет и Европейский парламент могут в случае необходимости оговорить предельную дату для получения согласия.

4. Заключая соглашение, Совет может в отступление от параграфа 2 уполномочить Комиссию одобрить изменения от имени Сообщества в случаях, когда соглашение предусматривает упрощенную процедуру принятия поправок или принятие их органом, созданным на основе этого соглашения; он может дополнить такие полномочия особыми условиями.

5. В случаях, когда Совет предполагает заключить соглашение, что повлечет за собой внесение поправок в настоящий Договор, эти поправки сначала должны быть приняты в соответствии с процедурой, изложенной в статье N Договора о Европейском союзе.

6. Совет, Комиссия или государства-члены могут получить заключение Суда о том, является ли намечаемое соглашение совместимым с положениями настоящего Договора. В случаях, когда Суд дает отрицательное заключение, соглашение может вступить в силу только в соответствии со статьей N Договора о Европейском союзе.

7. Соглашения, заключенные на определенных выше условиях, обязательны для институтов Сообщества и для государств-членов.

Статья 228а. В случаях, когда в рамках согласованной позиции или совместных действий по вопросам общей внешней политики и безопасности, одобренных в соответствии с положениями Договора о Европейском союзе, Сообщество предпринимает шаги с целью прервать или ограничить, полностью или частично, экономические отношения с одной или несколькими третьими странами, Совет принимает необходимые срочные меры. Совет по предложению Комиссии принимает решение квалифицированным большинством.

Статья 229. На Комиссию возлагается поддержание всех надлежащих связей с органами Организации Объединенных Наций, с ее специализированными учреждениями и с системой Генерального соглашения по тарифам и торговле.

Кроме того, Комиссия обеспечивает поддержание надлежащих связей с любыми международными организациями.

Статья 230. Сообщество установит сотрудничество в подходящих формах с Советом Европы.

Статья 231. Сообщество устанавливает тесное сотрудничество с Организацией экономического сотрудничества и развития, методы которого определяются с общего согласия.

Статья 232. 1. Положения настоящего Договора не затрагивают положений Договора о создании Европейского объединения угля и стали, особенно в отношении прав и обязанностей государств-членов, полномочий его органов и правил, установленных этим Договором относительно функционирования общего рынка угля и стали.

2. Положения настоящего Договора не нарушают положений Договора о создании Европейского сообщества по атомной энергии.

Статья 233. Положения настоящего Договора не препятствуют существованию и окончательному формированию региональных союзов между Бельгией и Люксембургом, а также между Бельгией, Люксембургом и Нидерландами в той степени, в какой цели этих региональных союзов не достигаются с помощью настоящего Договора.

Статья 234. Права и обязанности, вытекающие из соглашений, заключенных до вступления в силу настоящего Договора между одним или несколькими государствами-членами, с одной стороны, и одной или несколькими третьими странами, с другой, не затрагиваются положениями настоящего Договора.

В той степени, в какой эти соглашения несовместимы с настоящим Договором, заинтересованное государство-член или государства-члены используют все подходящие меры для того, чтобы устранить возникшее несоответствие. В случае необходимости государства-члены оказывают друг другу взаимную помощь для достижения этой цели и в надлежащих случаях вырабатывают общую позицию.

При выполнении соглашений, упомянутых в первом параграфе, государства-члены учитывают тот факт, что преимущества, предоставленные в силу настоящего Договора каждым государством-членом, неразрывно связаны с созданием Сообщества и вследствие этого неразрывно связаны с созданием общих институтов, с наделением их полномочиями и с предоставлением идентичных преимуществ всеми другими государствами-членами.

Статья 235. Если в ходе функционирования общего рынка возникнет необходимость в действиях Сообщества для достижения одной из его целей и если настоящий Договор не предусматривает необходимых полномочий для таких действий, Совет по предло-

жению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом принимает надлежащие меры на основе единогласия.

Статья 236. [отменена: см. Договор о Европейском Союзе ст. N]

Статья 237. [отменена: см. Договор о Европейском Союзе ст. O]

Статья 238. Сообщество может заключать с одним или несколькими государствами или международными организациями соглашения, учреждающие ассоциацию, предполагающую взаимные права и обязанности, совместные действия или особые процедуры.

Статья 239. Протоколы, которые прилагаются к настоящему Договору с общего согласия государств-членов, являются его неотъемлемой частью.

Статья 240. Настоящий Договор заключается на неограниченный срок.

УЧРЕЖДЕНИЕ ИНСТИТУТОВ

Статья 241. Совет соберется в течение первого месяца с момента вступления в силу настоящего Договора.

Статья 242. Совет предпримет все необходимые меры для создания Экономического и социального комитета в течение трех месяцев со дня своего первого заседания.

Статья 243. Европейский парламент будет созван Председателем Совета в течение двух месяцев со дня первого заседания Совета для избрания своих должностных лиц и выработки собственных правил процедуры. До их избрания будет председательствовать старейший по возрасту депутат.

Статья 244. Суд начнет свою деятельность с момента назначения его членов. Первоначально Председатель будет назначен на срок в три года тем же способом, что и члены Суда.

Суд примет собственные правила процедуры в течение трех месяцев с момента начала своей деятельности.

Обращение в Суд возможно только после того, как будут опубликованы его правила процедуры. Сроки для возбуждения дел исчисляются только с этой даты.

Председатель Суда осуществляет полномочия, предоставленные ему настоящим Договором, с момента своего назначения.

Статья 245. Комиссия приступит к исполнению обязанностей, возложенных на нее настоящим Договором, с момента назначения ее членов.

Как только Комиссия приступит к исполнению своих обязанностей, она начнет изучение вопросов и налаживание связей, необходимых для составления общей картины экономической ситуации в Сообществе.

Статья 246. 1. Первый финансовый год начнется с даты вступления в силу Договора и завершится 31 декабря того же года. Но если Договор вступит в силу во втором полугодии, первый финансовый год продлится до 31 декабря следующего года.

2. До установления бюджета на первый финансовый год государства-члены предоставят Сообществу беспроцентные авансы, которые будут вычтены из их финансовых взносов, предназначенных для исполнения бюджета.

3. До принятия Штатного регламента для должностных лиц и Правил найма и работы для других служащих Сообщества, предусмотренных статьей 212, каждый орган сам набирает необходимый персонал и заключает контракты на ограниченный срок.

Каждый орган рассматривает совместно с Советом вопросы, касающиеся количества, вознаграждения и распределения должностей.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 247. Настоящий Договор будет ратифицирован Высокими Договаривающимися Сторонами в соответствии с их конституционными процедурами. Ратификационные грамоты будут сданы на хранение правительству Итальянской Республики.

Настоящий Договор войдет в силу первого числа месяца, следующего за месяцем сдачи ратификационной грамоты подписавшим данный Договор государством, которое последним выполнит эту процедуру. Но если акт сдачи произойдет менее чем за пятнадцать дней до начала следующего месяца, дата вступления в силу Договора будет перенесена на первый день второго месяца, следующего за датой этой сдачи.

Статья 248. Настоящий Договор, составленный в одном экземпляре на голландском, французском, немецком и итальянском языках, причем все четыре текста имеют одинаковую силу, будет сдан на хранение в архивы правительства Итальянской Республики, которое вручит заверенную копию каждому из правительств других государств, подписавших настоящий Договор.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся уполномоченные поставили свои подписи под настоящим Договором.

Составлено в Риме двадцать пятого марта тысяча девятьсот пятьдесят седьмого года.

ДОГОВОР О ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Маастрихт, 7 февраля 1992 г.
(неофициальный перевод с английского)

[*в тексте сокращены формальные положения, Раздел II, содержащий положения, изменяющие Договор, учреждающий Европейское экономическое сообщество (содержащиеся в этом Разделе изменения внесены в текст Договора об учреждении Европейского экономического сообщества), Раздел III, содержащий положения, дополняющие Договор, учреждающий Европейское объединение угля и стали, и Раздел IV, содержащий положения, дополняющие Договор, учреждающий Европейское сообщество по атомной энергии*]

Его Величество Король Бельгийцев, Ее Величество Королева Дании, Президент Федеративной республики Германия, Президент Греческой Республики, Его Величество Король Испании, Президент Французской Республики, Президент Ирландии, Президент Итальянской Республики, Его Королевское Высочество Великий Герцог Люксембурга, Ее величество Королева Нидерландов, Президент Португальской Республики, Ее величество Королева Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

Полные решимости обозначить новый этап в развитии европейской интеграции, открывающийся с учреждением Европейских сообществ,

Сознавая историческое значение прекращения разделенности европейского континента и необходимость создания прочных основ для строительства будущей Европы,

Подтверждая свою приверженность принципам свободы, демократии, уважения к правам человека, основным свободам и правопорядку,

Стремясь к углублению солидарности между своими народами на основе принципа уважения их истории, культуры и традиций,

Стремясь содействовать дальнейшему развитию демократических и эффективно функционирующих институтов, обеспечивающих возможность лучшего выполнения поставленных задач в условиях единой институциональной структуры,

Полные решимости достичь укрепления и более тесного сближения экономик своих стран и установить экономический и валютный союз, включая в соответствии с условиями настоящего Договора единую и твердую валюту,

Побуждаемые содействовать экономическому и социальному прогрессу своих народов в том, что касается завершения формирования единого внутреннего рынка, укрепления сплоченности и защиты окружающей среды, а также претворять в жизнь политику, гарантирующую прогресс в других областях, по мере дальнейшего развития экономической интеграции,

Полные решимости установить гражданство, общее для граждан их стран,

Полные решимости осуществлять общую внешнюю политику и политику безопасности, включая разработку сообразно с обстоятельствами общей оборонительной политики, которая могла бы привести со временем к созданию общих сил обороны, укрепляя посредством всего этого также и идентичность Европы как единого целого и ее независимость как фактора укрепления мира, безопасности и содействия прогрессу в Европе и во всем мире,

Подтверждая вновь свою цель способствовать свободному передвижению лиц, гарантируя при этом личную и общественную безопасность своим гражданам путем включения в настоящий Договор вопросов правосудия и внутренних дел,

Полные решимости неустанно содействовать созданию все более тесного союза европейских народов, в котором решения принимаются с максимально возможным вниманием к гражданину в соответствии с принципом субсидиарности,

Имея в виду дальнейшие шаги, которые должны быть предприняты для развития европейской интеграции,

Приняли решение основать Европейский Союз и с этой целью назначили своих полномочных представителей [имена опущены]:

Которые, обменявшись верительными грамотами, подтверждающими их полномочия, и удостоверившись, что они находятся в должном порядке и надлежащей форме, договорились о следующем.

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ УСЛОВИЯ

Статья А. Согласно настоящему Договору Высокие Договаривающиеся Стороны учреждают Европейский Союз, называемый в дальнейшем «Союз».

Договор знаменует собой новый этап в процессе создания как никогда ранее сплоченного союза народов Европы, в котором принимаемые решения направлены на наиболее полное удовлетворение потребностей граждан.

Союз учреждается на базе Европейских сообществ, дополненного сферами политики и формами сотрудничества в соответствии с настоящим Договором. Его задача состоит в том, чтобы организовать с помощью методов, характеризуемых сплоченностью и солидарностью, отношения между государствами-членами и между их народами.

Статья B. Союз ставит перед собой следующие цели:

— содействовать устойчивому и гармоничному экономическому и социальному прогрессу, особенно путем создания пространства без внутренних границ, экономического и социального сплочения и создания экономического и валютного союза, в конечном счете включающего введение единой валюты в соответствии с положениями настоящего Договора;

— способствовать утверждению его индивидуальности на международной арене, особенно путем осуществления общей внешней политики и общей политики безопасности, включая возможное оформление в дальнейшем общей оборонительной политики, которая могла бы привести со временем к созданию общих сил обороны;

— усилить защиту прав и интересов граждан государств-членов посредством введения гражданства Союза;

— развивать тесное сотрудничество в области правосудия и внутренних дел;

— полностью сохранять достигнутый уровень интеграции Сообщества (acquis communautaire) и опираться на него, чтобы определить посредством применения процедуры, изложенной в статье N 2, в какой мере политика и формы сотрудничества, сформулированные настоящим Договором, нуждаются в пересмотре для обеспечения эффективности механизмов и институтов Сообщества.

Цели Союза достигаются таким образом, как это предусмотрено настоящим Договором, в соответствии с установленными им условиями и графиком, а также при соблюдении принципа субсидиарности, как он определен в статье 3b Договора, учредившего Европейское сообщество.

Статья C. В Союзе действует единая институционная структура, которая должна обеспечивать согласованность и преемственность деятельности, осуществляемой для достижения его целей, с соблюдением и опорой на достигнутый в Сообществе уровень интеграции.

Союз должен особо обеспечивать согласованность своих внешнеполитических действий в общем контексте внешней политики, политики в сферах безопасности, экономики и содействия развитию. Совет и Комиссия несут ответственность за обеспечение такой согласованности. Они обеспечивают осуществление этой политики в соответствии со своими полномочиями.

Статья D. Европейский совет дает Союзу необходимый побудительный импульс для развития и определяет общие политические ориентиры.

Европейский совет собирает глав государств или правительств государств-членов и Председателя Комиссии. Их должны сопровождать в качестве помощников министры иностранных дел государств-членов и один из членов Комиссии. Европейский совет собирается по крайней мере дважды в год под председательством Главы государства или правительства государства-члена, которое председательствует в Совете.

Европейский совет представляет Европейскому парламенту доклад о каждом своем заседании и ежегодный письменный доклад о прогрессе, достигнутом Союзом.

Статья E. Европейский парламент, Совет, Комиссия и Суд осуществляют свои полномочия в соответствии с условиями и согласно целям, предусмотренным, с одной стороны, положениями Договоров, учредивших Европейские сообщества, и последующих Договоров и Актов, внесших в них изменения и дополнения, с другой — иными положениями настоящего Договора.

Статья F. 1. Союз уважает национальную индивидуальность государств-членов, чьи политические системы основаны на принципах демократии.

2. Союз уважает основные права личности, как они гарантированы Европейской конвенцией по защите прав человека и основных свобод, подписанной 4 ноября 1950 г. в Риме, и как они вытекают из общих конституционных традиций государств-членов, в качестве общих принципов права Сообщества.

3. Союз наделяет себя средствами, необходимыми для достижения своих целей и осуществления своей политики.

РАЗДЕЛ V. ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ОБЩЕЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ И ПОЛИТИКЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья J. Союз начинает проводить общую внешнюю политику и общую политику безопасности, которая регулируется следующими положениями.

Статья J. 1. 1. Союз и его государства-члены определяют и осуществляют общую внешнюю политику и политику безопасности, регулируемую положениями данного Раздела и охватывающую все области внешней политики и политики безопасности.

2. Целями общей внешней политики и политики безопасности являются:

— защита общих ценностей, основных интересов и независимости Союза;

— укрепление безопасности Союза и его государств-членов всеми способами;

— сохранение мира и укрепление международной безопасности в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций, так же как и с принципами Хельсинского Заключительного Акта и целями Парижской хартии;

— содействие международному сотрудничеству;

— развитие и консолидация демократии и законности и уважение прав человека и основных свобод.

3. Союз следует этим целям:

— путем установления систематического сотрудничества между государствами-членами в проведении политики в соответствии со статьей J.2;

— постепенным осуществлением в соответствии со статьей J.3 совместных действий в областях, в которых государства-члены имеют важные общие интересы.

4. Государства-члены активно и открыто поддерживают внешнюю политику и политику безопасности Союза в духе лояльности и взаимной солидарности. Они должны воздерживаться от любых действий, которые противоречат интересам Союза или могли бы ослабить его действенность как сплачивающей силы в международных отношениях. Совет должен обеспечивать соблюдение этих принципов.

Статья J.2. 1. Государства-члены информируют друг друга и консультируются с Советом по любому вопросу, представляющему взаимный интерес, во внешней политике и политике безопасности с тем, чтобы их совместное влияние обеспечивало максимально возможную эффективность путем согласованных и единых действий.

2. В случаях, когда он сочтет это необходимым, Совет определяет общую позицию.

Государства-члены гарантируют соответствие их национальной политики общей позиции.

3. Государства-члены координируют свои действия в международных организациях и на международных конференциях. Они должны поддерживать общую позицию на таких форумах. В международных организациях и на международных конференциях, в которых участвуют не все государства-члены, те, которые участвуют, должны поддерживать общую позицию.

Статья J.3. Вводится следующая процедура принятия совместных действий в вопросах внешней политики и политики безопасности:

1. Совет в соответствии с основными ориентирами развития, одобренными Европейским советом, принимает решения о том, что данный вопрос должен быть предметом совместных действий.

Установив всякий раз принцип совместных действий, Совет определяет область применения, общие и особые цели таких действий, если необходимо — их продолжительность, а также средства, процедуры и условия их осуществления.

2. Совет, одобряя совместные действия, на каждом этапе их развития определяет те вопросы, по которым решения принимаются квалифицированным большинством.

В случаях, когда Совет согласно предыдущему подпараграфу должен действовать на основе квалифицированного большинства, согласно предыдущему подпараграфу голоса его членов взвешиваются в соответствии со статьей 148 (2) Договора о Европейском сообществе, и для принятия актов Совета требуется по крайней мере 54 голоса, поданных по крайней мере восемью членами.

3. Если появились обстоятельства, оказывающие существенное влияние на вопросы, подлежащие совместным действиям, Совет должен пересмотреть принципы и цели этих действий и принять необходимые решения. Пока Совет не принял их, совместные действия остаются в силе.

4. Совместные действия обязывают государства-члены как в том, что касается позиций, которых они придерживаются, так и при осуществлении ими деятельности.

5. Всякий раз, когда в соответствии с совместными действиями, планируется политика или предпринимаются действия на национальном уровне в соответствии с совместными действиями, должна быть обеспечена своевременная информация, позволяющая при необходимости провести предварительные консультации в Совете. Обязательство предоставлять предварительную информацию не распространяется на меры, которые являются просто национальным аналогом решений Совета.

6. В случаях настоятельной необходимости, возникающей в результате изменившейся ситуации, и при отсутствии решения Совета государства-члены могут принять необходимые неотложные меры, имеющие отношение к общим целям совместных действий. Заинтересованное государство-член должно немедленно информировать Совет о любой из таких мер.

7. В случае возникновения любых значительных трудностей в осуществлении совместных действий государство-член должно обратиться с ними в Совет, который обязан обсудить их и найти соответствующие решения. Такие решения не должны противоречить целям совместных действий или ослаблять их действенность.

Статья J.4. 1. Общая внешняя политика и общая политика безопасности включают вопросы, относящиеся к безопасности Союза, в том числе и формирования в конечном счете общей оборонной политики, которая могла бы быть преобразована со временем в общую оборону.

2. Союз обращается к Западноевропейскому союзу, который является неотъемлемой частью развития Союза, с целью разработки осуществления решений и действий Союза, имеющих оборонное значение. Совет по соглашению с институтами Западноевропейского союза принимает необходимые практические меры.

3. Проблемы оборонного значения, относящиеся к данной статье, не подпадают под действие процедур, устанавливаемых статьей J.3.

4. Политика Союза, проводимая в соответствии с данной статьей, не должна наносить ущерба особому характеру политики безопасности и оборонной политики оп-

ределенного государства-члена; она должна уважать обязательства определенных государств-членов по Североатлантическому договору и быть совместимой с общей политикой безопасности, установленной в его рамках.

5. Положения данной статьи не препятствуют развитию более тесного сотрудничества между двумя или более государствами-членами на двустороннем уровне в рамках Западноевропейского союза и Атлантического союза при условии, что такое сотрудничество не направлено против или не препятствует принципам, изложенным в данном Разделе.

6. Для содействия целям настоящего Договора и имея в виду дату 1998 г. в контексте статьи XII Брюссельского договора, положения данной статьи могут быть пересмотрены, как это предусмотрено в статье N (2), на основе доклада, который должен быть представлен в 1996 г. Советом Европейскому совету. Доклад должен включать оценку достигнутого прогресса и накопленного опыта.

Статья J.5. 1. Председательствующее государство-член представляет Союз в вопросах, относящихся к общей внешней политике и политике безопасности.

2. Председательствующее государство-член отвечает за осуществление общих мероприятий; в пределах этой компетенции оно в принципе выражает позицию Союза в международных организациях и на международных конференциях.

3. В реализации задач, указанных в параграфах 1 и 2, председательствующее государство-член должно в случае необходимости опираться на содействие государства-члена, которое председательствовало в предшествующий период, а также государства-члена, которое будет председательствовать вслед за ним.

4. Без ущерба для положений статьи J.2 (3) и статьи J.3(4) государства-члены, представленные в международных организациях или на международных конференциях, в которых участвуют не все государства-члены, должны информировать последних по любому вопросу, представляющему общий интерес.

Государства-члены, которые являются также членами Совета безопасности ООН, будут действовать согласованно и полностью информировать другие государства-члены. Государства-члены, являющиеся постоянными членами Совета безопасности будут при исполнении своих функций обеспечивать защиту позиций и интересов Союза без ущерба для ответственности, налагаемой на них Уставом ООН.

Статья J.6. Дипломатические и консульские миссии государств-членов и Делегации Комиссии в третьих странах и на международных конференциях, их представители в международных организациях должны сотрудничать, с тем чтобы обеспечить согласование и осуществление принятых Советом общих позиций и общих мер.

Они развивают сотрудничество путем обмена информацией, выработки совместных оценок и содействия осуществлению положений, изложенных в статье 8c Договора об учреждении Европейского сообщества.

Статья J.7. Председательствующее государство-член консультируется с Европейским парламентом по важнейшим аспектам и основным альтернативам общей внешней политики и политики безопасности и должно обеспечить, чтобы взгляды Европейского парламента были приняты во внимание. Европейский парламент регулярно информируется Председательствующим государством-членом и Комиссией о развитии внешней политики и политики безопасности Союза.

Европейский парламент может обращаться с вопросами к Совету и давать ему рекомендации. Он организует ежегодные дискуссии о положении дел с осуществлением общей внешней политики и политики безопасности.

Статья J.8. 1. Европейский совет определяет принципы и основные ориентиры общей внешней политики и политики безопасности.

2. Совет принимает решения, необходимые для определения и осуществления общей внешней политики и политики безопасности на базе основных ориентиров, одобренных Европейским советом. Он обеспечивает единство, согласованность и эффективность действий Союза.

Совет принимает решения единогласно, за исключением процедурных вопросов и в случае, упомянутом в статье J.3 (2).

3. Любое государство-член или Комиссия могут обращаться к Совету с любым вопросом, имеющим отношение к общей внешней политике или политике безопасности, и может вносить предложения в Совет.

4. В случаях, требующих быстрого решения, Председательствующее государство-член по собственной инициативе или по просьбе Комиссии или государства-члена может созвать внеочередное заседание Совета в течение 48 часов или при неотложных обстоятельствах в более короткий срок.

5. Без ущерба для положений статьи 151 Договора о Европейском сообществе, Политический комитет, состоящий из Политических директоров, держит под контролем международное положение в областях, охватываемых общей внешней политикой и политикой безопасности, содействует выработке политики путем представления точек зрения Совету по просьбе последнего или по своей собственной инициативе. Кроме того, он контролирует осуществление согласованной политики без ущерба для ответственности Председательствующего государства-члена и Комиссии.

Статья J.9. Комиссия полностью подключается к работе, выполняемой общей внешней политики и политики безопасности

Статья J. 10. В случае любого пересмотра положений о безопасности по статье J.4, Конференция, созываемая с этой целью, должна проверить, не требуются ли какие-либо другие поправки к положениям об общей внешней политике и политике безопасности.

Статья J.11. 1. Положения, изложенные в статьях 137, 138, 139—142, 146, 147, 150—153, 157—163 и 217 Договора об учреждении Европейского сообщества, применяются к положениям, относящимся к областям, указанным в данном Разделе.

2. Административные расходы, которые согласно положениям, относящимся к сферам деятельности, упомянутым в данном Разделе, несут соответствующие институты Сообщества, покрываются из бюджета Европейских сообществ.

Совет может, кроме того:

— или единогласно решить, что текущие расходы на осуществление этих положений покрываются из бюджета Европейских сообществ; в этом случае применяется бюджетная процедура, изложенная в Договоре об учреждении Европейского сообщества;

— или определить, что такие расходы покрываются государствами-членами в соответствии с принципом пропорциональности, если в этом возникает необходимость.

РАЗДЕЛ VI. ПОЛОЖЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ОБЛАСТИ ПРАВОСУДИЯ И ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Статья K. Сотрудничество в областях правосудия и внутренних дел регулируется следующими положениями.

Статья К. 1. Для достижения целей Союза, особенно свободного передвижения лиц, и без ущерба для полномочий Европейского сообщества государства-члены рассматривают следующие области деятельности как вопросы, представляющие общий интерес:

(1) политика предоставления убежища;

(2) правила, регулирующие пересечение лицами внешних границ государств-членов, и осуществление соответствующего контроля;

(3) иммиграционная политика и политика в отношении граждан третьих стран:

(a) условия въезда и передвижения граждан третьих стран по территории государств-членов;

(b) условия проживания граждан третьих стран на территории государств-членов, включая воссоединение семей и получение работы по найму;

(c) борьба с несанкционированной иммиграцией, проживанием и работой граждан третьих стран на территории государств-членов;

(4) борьба с употреблением наркотиков в той мере, в какой это не подпадает под параграфы (7) и (9);

(5) борьба с злоупотреблениями в международном масштабе в той мере, в какой это не подпадает под параграфы (7) и (9);

(6) правовое сотрудничество в гражданских делах;

(7) сотрудничество в области уголовного права;

(8) таможенное сотрудничество;

(9) сотрудничество полиции в целях предотвращения и борьбы с терроризмом, незаконными операциями с наркотиками и с другими формами тяжких международных преступлений, включая, если это необходимо, определенные аспекты таможенного сотрудничества, в связи с организацией в масштабах Союза системы обмена информацией в рамках Европейского полицейского ведомства (Европол).

Статья К. 2. 1. Вопросы, упомянутые в статье К. 1, будут решаться в соответствии с Европейской конвенцией по защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Конвенцией о статусе беженцев от 28 июля 1951 г., имея в виду защиту государствами-членами лиц, преследуемых по политическим мотивам.

2. Данный Раздел не должен отрицательно влиять на выполнение возложенных на государства-члены обязанностей по поддержанию законности, порядка и внутренней безопасности.

Статья К.3. 1. В сферах, указанных в статье К. 1, государства-члены информируют друг друга и консультируются с Советом с целью согласования своих действий. Для этого они устанавливают сотрудничество между соответствующими департаментами их администраций.

2. Совет может:

— по инициативе любого государства-члена или Комиссии в областях, упомянутых в статье К. 1 (1)—(6);

— по инициативе любого государства-члена в областях, упомянутых в статье К. 1(7)—(9):

(a) занимать совместную позицию и осуществлять сотрудничество, направленное на достижение целей Союза, используя соответствующие формы и методы;

(b) предпринимать совместные действия, поскольку цели Союза могут быть достигнуты лучше совместными действиями, чем государствами-членами, действующими индивидуально, учитывая масштаб и результаты предполагаемых действий; Совет может постановить, что решения о совместных действиях принимаются квалифицированным большинством;

(c) без ущерба для положений статьи 220 Договора об учреждении Европейского сообщества готовить соглашения, которые он будет рекомендовать государствам-членам для принятия в соответствии с их соответствующими конституционными процедурами.

Если в соглашениях не предусмотрено иное, то меры, которые будут осуществляться государствами-членами, одобряются в Совете большинством в 2/3 голосов Высоких Договаривающихся Сторон.

В таких соглашениях может быть обусловлено, что Суд наделяется компетенцией толковать положения и выносить определения по любым спорам, касающимся их применения, в соответствии с теми мерами, которые могут быть в них сформулированы.

Статья К. 4. 1. Создается Координационный комитет, состоящий из старших должностных лиц. В дополнение к своей координирующей роли Комитет:

— дает заключения для Совета либо по просьбе последнего, либо по своей собственной инициативе;

— содействует без ущерба для положений статьи 151 Договора об учреждении Европейского сообщества подготовке дискуссий в Совете относительно сфер, упомянутых в статье К. 1, и в соответствии с условиями, изложенными в статье 100d Договора об учреждении Европейского сообщества, и сфер, упомянутых в статье 100c настоящего Договора.

2. Комиссия принимает самое активное участие в работе в тех сферах деятельности, которые упомянуты в данном Разделе.

3. Совет действует на основе единогласия, за исключением вопросов процедуры и в случаях, когда статья К. 3 явно предусматривает другие правила голосования.

В случаях, когда Совет принимает решения квалифицированным большинством, голоса его членов взвешиваются, как это изложено в статье 148 (2) Договора об учреждении Европейского сообщества, и для принятия актов Совета требуется не менее 54 голосов, поданных по крайней мере восемью членами.

Статья К.5. В международных организациях и на международных конференциях, в которых принимают участие государства-члены, они должны защищать общие позиции, принятые в соответствии с положениями данного Раздела.

Статья К.6. Председательствующее государство-член и Комиссия регулярно информируют Европейский парламент о дискуссиях в сферах, охватываемых данным Разделом.

Председательствующее государство-член консультируется с Европейским парламентом по принципиальным аспектам деятельности в сферах, упомянутых в данном Разделе, и принимают меры к тому, чтобы взгляды Европейского парламента принимались во внимание.

Европейский парламент может обратиться в Совет с вопросом или давать ему рекомендации. Каждый год он проводит обсуждение, касающееся результатов деятельности в сферах, упомянутых в данном Разделе.

Статья К. 7. Положения данного Раздела не препятствуют установлению или развитию тесного сотрудничества между двумя или более государствами-членами при условии, что такое сотрудничество не будет противоречить или препятствовать тому, что предусмотрено в данном Разделе.

Статья К.8. 1. Положения статьей 137, 138, 139—142, 146, 147, 150—153, 157—163 и 217 Договора об учреждении Европейского сообщества применяются по отношению к сферам деятельности, указанным в данном Разделе.

2. Административные расходы, которые, согласно положениям данного Раздела, несут институты Сообщества в связи с осуществлением деятельности в сферах, указанных в данном Разделе, покрываются из бюджета Европейских сообществ.

Кроме того, Совет может:

— или единогласно решить, что текущие расходы на осуществление этих положений покрываются из бюджета Европейских сообществ; в этом случае применяется бюджетная процедура, изложенная в Договоре об учреждении Европейского сообщества;

— или определить, что такие расходы покрываются государствами-членами на основе согласованного принципа, если это окажется необходимым.

Статья K.9. Совет по инициативе Комиссии или государств-членов может единогласно решить вопрос о применении статьи 101c Договора об учреждении Европейского сообщества к действиям в сферах, упомянутых в статье K. 1 (1)—(6), и в то же самое время определить соответствующие условия голосования, относящиеся к ней. Он может рекомендовать государствам-членам одобрить такое решение согласно их соответствующим конституционным процедурам.

РАЗДЕЛ VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья L. Положения Договора об учреждении Европейского сообщества, Договора об учреждении Европейского объединения угля и стали и Договора об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии, касающиеся полномочий Суда Европейских сообществ и исполнения этих полномочий, применяются только к следующим положениям настоящего Договора:

(a) положения, вносящие изменения в Договор об учреждении Европейского экономического сообщества с целью учреждения Европейского сообщества, Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии;

(b) третий подпараграф статьи K. 3 (2) (c);

(c) статьи L—S.

Статья M. При условии соблюдения положений, вносящих изменения в Договор об учреждении Европейского экономического сообщества с целью учреждения Европейского сообщества, Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии, и соблюдения данных заключительных положений ничто в настоящем Договоре не должно затрагивать Договоры, учреждающие Европейские сообщества или последующие Договоры и акты, вносящие в них изменения и дополнения.

Статья N. 1. Правительство любого государства-члена или Комиссия могут представить Совету предложения об изменении Договоров, на которых основан Союз.

Если Совет после консультаций с Европейским парламентом и, если это уместно, Комиссия дают заключение о необходимости созвать конференцию представителей правительств государств-членов, то такая конференция созывается председателем Совета с целью определения при общем согласии поправок, которые должны быть сделан к этим Договорам.

Поправки вступают в силу после ратификации всеми государствами-членами в соответствии с их конституционными процедурами.

2. Конференция представителей правительств государств-членов должна быть созвана в 1996 г. с тем чтобы рассмотреть положения настоящего Договора, которые подлежат пересмотру в соответствии целями, сформулированными в статьях A и B.

Статья O. Любое Европейское государство может обратиться с просьбой о принятии в члены Союза. Оно направляет свое заявление в Совет, который принимает единогласное решение, после консультаций с Комиссией и после получения согласия Европейского парламента, принимающего решение абсолютным большинством своих членов.

Условия присоединения к Договорам, на которых основан Союз, и все необходимое урегулирование в этой связи являются предметом соглашения между государствами-членами и государством-заявителем. Это соглашение подлежит ратификации всеми государствами-участниками в соответствии с их конституционными процедурами.

Статья P. 1. Статьи 2—7 и 10—19 Договора об учреждении единого Совета и единой Комиссии Европейских сообществ, подписанного в Брюсселе 8 апреля 1968 г., настоящим аннулируются.

2. Статья 2, статья 3 (2) и Раздел III Единого европейского акта, подписанного в Люксембурге 17 февраля 1986 г., настоящим аннулируются.

Статья Q. Настоящий Договор заключен на неограниченный срок.

Статья R. 1. Настоящий Договор должен быть ратифицирован Высокими Договаривающимися Сторонами в соответствии с их конституционными процедурами. Ратификационные грамоты сдаются на хранение правительству Итальянской Республики.

2. Настоящий Договор должен войти в силу 1 января 1993 г. при условии, что все ратификационные грамоты сданы, или, если это не выполнено, в первый день месяца, наступающего после сдачи на хранение ратификационной грамоты последнего подписавшего его государства.

Статья S. Настоящий Договор, составленный в единственном оригинале на датском, голландском, английском, французском, немецком, греческом, ирландском, итальянском, португальском и испанском языках, при полной аутентичности текстов на каждом из этих языков должен быть сдан на хранение в архивы правительства Итальянской Республики, которое передаст заверенную копию каждому из правительств других подписавших государств.

В подтверждение чего нижеподписавшиеся Полномочные Представители подписали настоящий Договор.

Совершено в Маастрихте седьмого февраля одна тысяча девятьсот девяносто второго года.

Предметный указатель

аборт 150—152
административное право, см.: судебный пересмотр
Акт о Европейских Сообществах (Соединенное Королевство) 204—205, 248, 267—275
— обращение в порядке преюдициальной процедуры 201
акты sui generis 114—115, 280, 354—355
акты государств-членов 100 102—109
—акты представителей государств-членов 110—111, 280
— вспомогательные конвенции 106—109, 280.
— учредительные Договоры 102—106, см. также Договоры
акты институтов Сообщества, см.: акты Сообщества
акты институтов, созданных по соглашениям с государствами-нечленами 189—190, 238—239, 284.
акты, не носящие обязывающего характера 112, 113, 280—281
акты представителей государств-членов 110—111, 280.
акты Сообщества 100, 112—142
— акты, не имеющие обязывающего характера 112, 113, 280—281.
— акты sui generis 114—115, 280, 354—355
— аннулирование, см.: аннулирование
— вступление в силу 141—142
— действительность 100,277, 296, см. также судебный пересмотр, преюдициональная процедура
— делегирование полномочий 124—131
— директивы 112—114, см. также директивы
— заключения 112, 113, 355.
— законодательные полномочия 115—124
— законодательный процесс 40—51, 140—141
— классификация 112—115
— нарушение 448
— недействительные, см.: недействительные акты,
— несуществующие, см.: несуществующие акты
— ничтожные и оспоримые акты 366—370
— нормативные акты 112, 517—518
— обращение в Европейский суд 278—279, 280—281, см. также преюдициальная процедура
— обязательные акты 100, 112, 113, 114—115,280, 355
— основания, обязанность указать ~133—139
— отмена, бездействие в отношении ~ 419—423
— пересматриваемые, возможность, см.: пересматриваемые акты
— предложения и заключения, обращение за ~ 131—132
— противоречие с дополнительными конвенциями 108
— прямое действие, концепция ~ см. прямое действие
— публикация и уведомление 141—142
— регламенты 112—114, см. также регламенты
— резолюции114—115
— рекомендации 112, 113, 355
— решения 112—113, 376—380, см. также решения
— соглашения с третьими странами 281—283, 284
— форма и содержание, различие между ~ 113, 376—377
— формальные требований 132—139
— юридические последствия 355—365
акты, подлежащие пересмотру 354—374
— автор акта 371—373
— акты Парламента 371—372
— внутренние акты 358—359

— делегированные акты 372—373
— заявления о намерениях 359—361, 410
— негативные решения 410—412
— непринятие 415—416
— ничтожные и оспоримые акты 366—370
— ответственность за гражданско-правовые нарушения 500—517
— правовые последствия 355—366, 380
— предварительные решения 363—366
— проблемные дела 258—366
— характеристика 355
аннулирование
— выполнение решения суда 468
— косвенное оспаривание, возникающее из ~ 470
— обратная сила 466—468
— ответственность за нарушение 500—518
— отключение заявления об аннулировании 469
— повторное принятие 468.
— частичное изменение 468—469.
Апелляционный суд (Англия)
— обращение в Европейский суд 292—293
апелляция
— на отказ о выдаче распоряжения 309
— на применение санкции 71
— на решение об обращении 291, 307—309
арбитраж
— положения права Сообщества, затрагиваемые в ~ 289 (сн)
арбитражные суды
— право на обращение 287—288
бездействие 319, 351—353, 408—430
— негативные решения 410—412, 462—463
— неотмена акта 419—421
— непривилигированные истцы 414, 415, 426
— определение позиций 412—414
— основания пересмотра 408, 462—465
— подлежащее пересмотру бездействие 415—422
— полномочия действовать 464
— предварительные акты 417—418
— привилегированные истцы 414, 415, 426
— принцип единства 410, 415, 428
— проекты и предложения 417
— средства правовой защиты 331—334
— срок для направления требования 423—426
— стороны в процедурах 408, 414—415
— требования действовать 463—464
— требования для действий 408, 422—426
— форма судебного решения 430
Бельгия 249—251
Брюссельская конвенция, см.: конвенция о судебных решениях
бюджетная процедура 52—57
— отклонение бюджета 55—56
— поправки и изменения 52, 55
— процедура примирения 55—56
бюджет Сообщества, см.: бюджетная процедура
вертикальное прямое действие 224—229, 236
верховенство закона 351
вето
—Государства-члены 22—24, 123
—Европейского парламента 37—38
внешняя политика (ОВП и ПБ) 8, 24—27
выбор права
— договоры 479—481
выборы в Европейский парламент 30
ГАТТ 282—283, 318
Генеральные дирекции 13
Генеральный адвокат 64—66
Германия 7, 251—252
Глава кабинета 14
голосование
—в Совете 19—23
горизонтальное прямое действие 224—230, 236
Государства ЕАСТ
— соглашение о ЕЭП 5—6
Государства-члены
— делегированные полномочия 130—131
— исполнительные действия, см. исполнительные действия
— несоответствие решениям Европейского суда 347—348
— право, см. национальное право
— суды, см. национальные суды

государственная помощь
—locus standi 397—398
государственные органы
—значение 225, 228
гражданско-правовое нарушение 71,72, 385, 490
— акты, подлежащие пересмотру, ответственность за ~500, 517
— бездействие 331—335
— вина 486—487, 497—500
— действия, относимые к сообществу 489—494
— декларация, заявление о ~ 496—497
— делегированные полномочия 492—494
— конструирующая ответственность 518—526
— "концепция Плаумана" 503—505
— намерение защитить интересы конкретных лиц 515—517
— нарушение нормы права, имеющей большую юридическую силу 507—508
— необходимые условия ответственности 507
— нормативные акты 505—507
— общие принципы права 488—489
— обязанность возмещать потери 495
— ответчик 487—488
— период ограничения 487
— право на иск 487
— причиненность 497—498
— серьезность нарушения 508—515
— служащие, ответственность за ~ 490—492
— ущерб 494—496
— формальные действия 490
— "формула Шопенстедта 505—517
гражданско-правовая ответственность Сообщества, см.: нарушение
гражданство Европейского Союза 8
Гренландия 6
Греция 5
Дания 5,7,8
действительность актов Сообщества 100, 277, 296, см также косвенное оспаривание, недействительные акты; судебный пересмотр, преюдициальная процедура
действия против государств-членов, см.: исполнительные действия
действия против Сообщества 71
делегирование полномочий 124—131
— внешним органам 127—130
— Государствам-членам 130 —131
— Комиссии 125—127
демократический элемент 57—58
директивы 112, 113, 355
— виды регламентов 222—223
— горизонтальное прямое действие 224—226
— имплементация 222—223
— косвенное действие 230—235
— неисполнение 217—218, 219
— обязательства частных лиц 225—230
— опубликование и уведомление 140—141
— пределы имплементации 220—223
— приоритет по отношению к национальному праву 244.
— прямое действие 217—236, 244
директивы Сообщества, см.: директивы
дискриминация 162—164
дискриминация по признаку пола 163
дискриминация по религиозным признакам 163—164
Договор о Европейском Союзе, см. Маастрихтский договор
Договор о слиянии 4
договор
— выбор права 479—481
— договоры публичного права 480—481
—юрисдикция Европейского суда 477—479
Договор о ЕС 3—4
— косвенное обращение 433
— период применения 103
— полномочия заключать договоры 172—186
договоры Сообщества, см.: договор
Договоры 3—10 99, 102—106 см. также соглашения с третьими странами
— Акт о Европейских Сообществах (Соединенное Королевство) 266—269
— взаимосвязь 106
— вспомогательные конвенции 106—108
— декларация, приложенная к ~103
— дополнительные документы 103
— история 3—10
— конституционная хартия 99

— нарушение положений 376—377
— преюдициальная процедура 277, 269
— приложения 103
— протоколы 103
— процедура внесения изменений 103—105, 123
— прямое действие 110
— срок применения 103
— статус в национальном праве 203—205
— толкование 277,269
— учредительные Договоры 102—106
Договоры Сообщества, см. Договоры
должностные лица Сообщества
— привилегии и иммунитеты 14
— трудовые договоры 480—481
дополнительные конвенции 106—109
— акты Сообщества, конфликты с ~108
— Договоры, конфликты с ~107—108
— нарушение 448
— нарушения 317—318
— право Государств-членов заключать договоры 108—109
— преюдициальная процедура 269
— принудительное исполнение 317—318
дополнительный характер 110, 167—170
Евратом 3,4, 103
—полномочия заключать договор 187—189
Европейская конвенция о правах человека 152, 153
Европейский Инвестиционный Банк 277, 490
Европейский Парламент 4, 28—38, 46
— бюджетная процедура, роль в ~ см. бюджетная процедура
— вотум недоверия Комиссии 12, 38—39
— выборы 31
— комитеты 33
— международные соглашения 37,38
— место расположения 4
— нормотворческая роль 43—50 см. также законодательный процесс
— Омбудсмен 34—35
— оплата ЧЕП 31
— парламентские вопросы 33
— пересматриваемые акты 372—373
— петиции 33—34
— политические партии 32—33
— право вето 37—38
— предложения 33—34
— привилегии и иммунитеты 32
— прием новых Государств-членов 38, 105
— процедура консультаций 35—37
— распределение мест 29—30
— расследования 33—34
— состав 28—30
— утверждение Комиссии 12,38
— ЧЕП 31—32
— locus standi (ст. 173 ЕЭС) 375
Европейский Совет 7—9, 23, 24, 27
Европейский суд 61— 94
— апелляция из Суда первой инстанции 72—73
— библиотека 67
— генеральные адвокаты 64—66
— данные о делах xxi—xxiii
— данные о судебных решениях xxii
— единичное судебное решение 63, 86
— задержки с передачей xxii
— заключения или указания 70
— Информационная служба 67
— исполнение судебного решения 75
— исполнительные действия, см. исполнительные действия
— кворум 62—63
— местопребывание 4
— многоязычные тексты, толкование ~ 80—82
— нерассмотренные дела xxii
— несоответствие решениям суда 337—338
— Отдел исследований и документации 67
— палаты 63
— пересмотр судебного решения 76—77
— подсудность 74
— политика, роль ~ 90—94, 123
— предварительное изучение материалов 74— 75
— председательство 62
— прецедент 87—89, 312
— процедура 72—78, 309—310
— процедура третьей стороны 76
— процессуальные действия в письменной форме 73—74
— прямые иски 70,71, 74—77, 78
— расходы на процедуры 77— 79

— санкции 337—338
— Секретарь суда 66
— Служба перевода 67
— составление судебного решения 83—85
— специализированные службы 66—67
— специальные процедуры после вынесения судебного решения 76—77
— Суд первой инстанции 67—68
— судебные решения 70, 75
— судьи 61—64
— толкование Договоров и нормативных актов Сообщества 89, 99, 276—277, 310—311
— толкование судебного решения 76—77
— требования о пересмотре судебного решения 76
— трудности перевода 84—85
— указание дел xxi—xxiii
— указания при преюдициальной процедуре, см. обращение в порядке преюдициальной процедуры
— устные слушания 75
— форма судебного решения 85—87
— функции 61
— юридическая помощь 79
— юридические секретари 66
— юрисдикция, см. юрисдикция Суда ЕС
— юристы 77—78
— язык 82—87
— locus standi, см. locus standi
Европейское Политическое Сотрудничество (ЕПС) 25
Европейское Сообщество 3,8
— акты институтов ~, см. акты Сообщества
— бюджет 52—56
— делегирование полномочий 124—131
— законодательный процесс 41—43
— институты 3—10
— история 3—10
— нормотворческие полномочия 115—124
— Парламент, см.: Европейский парламент
— политические институты 11—60
— право, см.: право Сообщества
— прием новых Государств-членов 38,105
— Суд, см. Европейский суд
— Экономический и Социальный Комитет 39—40
Европейское Экономическое Пространство, см. Соглашение о ЕЭП
Европейское Экономическое Сообщество 3,8, см. также: Европейское Сообщество
Единый европейский акт 7
ЕОУС 3—4
— косвенное обращение 434—435
— период действия договора 103
— полномочия заключать договоры 186—187
— поправки к Договору 104
— locus standi 398—407
ЕПС 25
естественное правосудие 166
ЕЦБ 277, 278, 371, 490
зависимость государств-членов
— судов 289
заключения 112, 113, 354
— обращения в преюдициальным порядке 281
законные ожидания 158—161, 425, 448, 507
законный интерес 454—456
законодательный процесс 40—42
законодательство см, акты Сообщества
Западно-Европейский Союз (ЗЕС) 26
заявление о неправомерности см. косвенное оспаривание
ЗЕС 26
злоупотребление полномочиями 449—453
— пропорциональность и ~ 450
индивидуальные акты 380
институты Сообщества 3—10, 490, см. также отдельные институты
—политические институты 11—60
Ирландия 5
иски об аннулировании, см.: судебный пересмотр антимонопольные процедуры
— locus standi 393—397
исключение незаконности см. косвенное оспаривание
Испания 5
исполнение судебных решений
—Соединенное Королевство 272—273
исполнительные действия 71, 100, 199—200, 314—348

— административный этап процедуры 315, 321—329
— бездействие Комиссии, средство защиты при ~ 331—334
— временные ограничения действия Комиссии 327
— вспомогательные конвенции 317—318
— действия Государств-членов 324—326
— дефекты процедуры, последствия наличия ~ 328
— задержки в исполнении решений суда 335, 336
— защита 320
— иски при гражданско-правовых нарушениях 333—334
— Конвенция о судебных решениях 318
— Конвенция Сообщества о патенте 318
— мнение Комиссии 325—326
— национальные законодательные органы, нарушения со стороны ~ 319—320
— национальные процедуры 314—315
— национальные суды, нарушения со стороны ~ 320—321
— общие принципы права, нарушения~ 319—320
— охватываемые положения 316—319
— положения Договора, нарушение ~316—318
— признание факта нарушений 325, 327
— промежуточные меры 337—341
— прямые действия 71, 315
— реституция 341—343
— решения Европейского суда 320—321
— санкции 326, 337—338
— соглашения между Государствами-членами 318—319
— соглашения с третьими странами 316—318
— срок для прекращения нарушения 326
— судебная стадия процедуры 315, 329—331
— усмотрение Комиссии 322—324
— ущерб 343—344
— что является нарушением 316—320
— эффективность процедуры 344—347
— audi alteram partem 322, 328
источники права Сообщества 100—101
Италия 255—256
Кабинет 13
квази-контракт 481—482, 524
—материальное право 482—483
—юрисдикция 483—485
квази-судебные определения
—locus standi на обращение 384, 393—398
Комиссия 4, 11—17, 58.
— вотум недоверия Парламента 12, 38—39
— Генеральные дирекции 13
— Глава Кабинета 14
— делегированные полномочия 125—127
— законодательные полномочия 14—15, 41, см. также законодательный процесс
— иски против государств-членов, см.: действия по принудительному исполнению
— Кабинет 13
— комитетская консультативная процедура 15
— комитетская регулятивная процедура 16
— комитетская управленческая процедуры 16
— право выдвигать предложения 50—51
— привилегии и иммунитеты 14
— процедура принятия решений 15
— состав 11—14, 38—39
— сферы деятельности 13
— усиление позиций 59
— утверждение комиссии 38
— утверждение Парламентом 12
— формулирование предложений 41—42
— эффективность 16—17
— юридическая служба 13
Комитет регионов 40
конвенции, см. вспомогательные конвенции
Конвенция о судебных решениях (1968г.) 106,279, 318, 478
— нарушения 318
Конвенция о юрисдикции и исполнении судебных решений, см.: Конвенция о судебных решениях
Конвенция Сообщества о патентах
— принудительное исполнение 319
конкурирующая ответственность 518—526
конституционное право 351
Концепция acte claire 303—304

КОРЕПЕР 18—19, 25
— законодательный процесс, роль в ~ 42
косвенное воздействие 230—235
косвенное оспаривание 351—353, 431—442
— акты, подлежащие пересмотру 435—438
— декларация о недействительности как результат 470
— индивидуальные акты 435, 436—438
— кто может оспорить 438
— несуществующие акты 441
— нормативные акты 435—436
— основания для пересмотра 439—440, см. также оспаривания для пересмотра
— положения Договоров 433—435
— последствия успешного оспаривания 440
— процедуры оспаривания 432, 439
Ломейские конвенции 176
Люксембургские соглашения 21, 111
Маастрихтский договор 7—9
— нарушение положений 316—317
— принцип дополнительности 167—168
— Социальный раздел 9
— толкование 278
международное право 99, 203
—монистическая и дуалистическая теории 203—204, 247—248
—отличия от права Сообщества 99
международные организации
—отношения Сообщества с ~173
международные соглашения
—между Государствами-членами 117, см. также вспомогательные конвенции, Договоры
—с государствами-нечленами, см.: соглашения с третьими государствами
международные суды 290
многоязычность
—толкование текстов 79—82
надлежащая процедура 165
нарушение права Сообщества, см. исполнительные действия
НАТО 25
национальные законодательные органы
—нарушение права Сообщества 319—320
национальные нормы, основанные на праве Сообщества
—обращение в Европейский суд 285
национальные полномочия
—ограничение ~ 243—246
национальные правительства
— действия против, см. исполнительные действия
национальное право
— Договоры, статус 203—205
— международное право и ~203
— право Сообщества и ~199—200, 201—246, 247
— приоритет права Сообщества по отношению к ~см. приоритет права Сообщества
— прямое применение права Сообщества, см. прямое действие
— толкование 230—233
национальные суды
— нарушение права Сообщества со стороны ~320
— предварительные указания, требования о ~см. обращение в преюдициальном порядке
— средства защиты для реализации прав Сообщества 239—243
негативные решения 410—412
— иски об аннулировании 412
— основания для пересмотра 462—463
— locus standi 398—399, 411
недействительные акты 366—370
— аннулирование, см. аннулирование
— делимость акта 468—469
— неотмена 419—422
— ничтожные и оспоримые 366—370
— отмена 471—474
недискриминация 162—163
недоговорная ответственность, см. квазиконтракты, гражданско-правовые нарушения
ненадлежащая цель, см. злоупотребление полномочиями
необоснованное обогащение, см. квазиконтракты
непосредственное обращение 378, 381, 398— 402
неправомерность, заявление о ~см. косвенное оспаривание, имплементация права Сообщества
—Соединенное Королевство 272—273

неправомерные акты
—отмена 471—475
непридание обратной силы 155—157, 466
несуществующие акты 367—370, 466
—косвенное оспаривание 441
ничтожные и оспоримые акты 366—370
Норвегия 5
нормативные акты 112, 381
—ответственность за 505—517
нормотворческие полномочия 115—124
—передача ~ 124—131
—подразумеваемые полномочия, теория ~ 117
—сфера действия Статьи 235, 116—124
нормотворческий процесс 40—41, 140—141
— делегированное законодательство 14, 42
— Комиссия 14, 42
— основные процедуры 40—42
— процедуры сотрудничества 43—46
— совместная нормотворческая процедура 46—51
— Согласительная комиссия 46, 49,51
оборонная политика 24, см. также ОВП и ПБ
—ЗЕС 26
обоснование, обязанность указать 133—139, 446
—недостаточные основания 137—138
—специфика 135—138
обратная сила 155—157
—аннулирование 466—468
обращение в преюдициальном порядке 70—71, 77, 100, 219, 276—314
— акты sui generis 281
— акты институтов, созданных на основании соглашений с третьими странами 284—285
— акты представителей Государств-членов 280
— акты Совета 278
— акты Сообщества 278, 280—281
— английские суды, процедуры в ~ 306—307
— Апелляционный суд (Англия) 293—294
— апелляция на отказ дать распоряжение 309
— апелляция на распоряжение об обращении 291, 307—309
— арбитражные суды 288—289
— внутригосударственные суды 280
— выяснение фактов 309—310
— гипотетические вопросы 297
— действие положений Сообщества 277
— действительность актов Сообщества 277, 278, 279, 280—281, 296—297
— Договоры 277, 279
— зависимость Государств-членов 290
— законное представительство 78
— исключение для обязанности обратиться 302—304
— когда обращаться 299—305
— концепция acte claire 303—304
— международные суды 290
— национальные положения, основанные на праве Сообщества 284—285
— общие принципы права 281
— обязанность обратиться в суд 286, 291—296, 299—300
— положения, в отношении которых возможно преюдициальная процедура 277, 278—279
— последствия решений в преюдициальном порядке 312
— право на обращение 286—297
— право на обращение 304—305
— право обратиться в суд 277—281, 286, 299—300
— предшествующие указания, наличие ~ 302—303
— применение права Сообщества 310—311
— производство по вымышленным делам 297—299
— промежуточные процедуры 287, 295—296, 305
— процедура 77, 306—310
— процедура Суда ЕС 309—310
— процедуры судебного пересмотра 294—295
— расходы на процедуры 79
— соглашения с государствами нечленами 281—284
— составление обращения 307
— статуты 278

— статуты органов, созданных Советом 278
— "судебная функция" 287
— "судебные средства защиты" 292, 294—295, 296
— толкование 277, 310—311
— форма и содержание обращения 297
— частные арбитры 279—280
— юрисдикция Европейского суда 277—278
— язык документов 304
— язык судопроизводства 84
обращения в Европейский суд, см. преюдициальная процедура
общая валюта 8—9
общая внешняя политика и политика безопасности (ОВП и ПБ) 8, 24—27
общая оборонная политика 26
общее право 100, 143
общие принципы права 100, 143—170
— акты sui generis 114—115
— дополнительности 167—170
— законные ожидания 158—161
— косвенное оспаривание 435
— нарушения ~319—320, 449
— недискриминация 162—163
— непридание правовой норме обратной силы 155—157
— обязательные акты 100, 112, 113, 280, 354
— права человека 145—155
— право на слушание 164—166
— приобретенных прав 156—159
— пропорциональность 161—162
— равенство 162—164
— ссылка на ~ 281
— юридическая профессиональная привилегия 155—161
обязательные акты 100, 112, 113, 280, 354
— акты sui generis 114—115
обязательства Сообщества 270—271, 351, 477
ОВП и ПБ 25—27
— роль Европейского парламента 37
ОЕЭС 174
ожидания, см. законные ожидания
Омбудсмен 34—35
определенность, принцип ~, см.: правовая определенность
опубликование актов Сообщества 140—141
Организация Объединенных Наций 66—67
основания пересмотра 443—444
— бездействие 453—455
— временной фактор 453—454
— законный интерес 454—456
— злоупотребление правами 449—453
— косвенное оспаривание 439—449
— нарушение Договора 447—449
— отсутствие компетенции 445
— ошибка в факте 456—462
— существенные процессуальные требования
— нарушения ~ 445—447
основные права, см. права человека
ответственность за их 490—492
отмена актов 470
—неправомерные акты 471—475
—правомерные акты 470—471
отмена недействительных актов
—средства защиты при бездействии 419—421
ошибка в факте 456—462
параллелизм 175, 177, 179, 183
Парламент см. Европейский парламент
пересмотр, см. судебный пересмотр
персональная адресность 378, 381, 382—390
подлежащие обжалованию бездействия 415—421
подразумеваемые полномочия 117, 172—181
позиция национальных юрисдикций по отношению к праву Сообщества 247—275
политика в области безопасности (ОВП и ПБ) 8, 24—27
политические группы в Парламенте 32—33
политические институты 11—60; см. также Комиссия, Совет, Европейский парламент
— бюджетный процесс см. бюджетная процедура
— Комитет регионов 40
— нормотворческий процесс, см. нормотворческий процесс

— общая внешняя политика и политика безопасности 24—27
— распределение полномочий 58
— сотрудничество в сфере правосудия и внутренних дел 27—28
— Экономический и Социальный Комитет 39—40
политическое сотрудничество (ЕПС) 25
поправки к договорам 103—105, 123
Португалия 5
права Сообщества
— средства исполнения 237—240
права человека 145—155
— конфликтующие права 149—152
— международные договоры 152
право на защиту 165—166
право Сообщества 10, 60, 99—101, см. также акты Государств-членов, акты Сообщества
— Бельгия 249—251
— Германия 251—255
— действительность 202, 203—205
— имплементация 270—271
— исполнительные действия 199—200, см. также действия по исполнению
— источники 100—101
— Италия 255—256
— классификация 100—101
— международные соглашения с третьими странами, см.: соглашения с третьими странами
— многоязычные тексты, толкование ~ 79—82
— нарушение, см. исполнительные действия
— национальное право и ~99, 199—200, 201—246, 247, см. также прямое действие, приоритет права Сообщества
— неписанное право 100
— общие принципы, см.: общие принципы права
— обязательный характер 10
— позиция национальных юрисдикций 247—275
— право, творимое судом 100
— прецедент 87—89, 312—313
— принятые нормативные акты 100
— приоритет по отношению к национальному праву, см. приоритет права Сообщества
— прямое действие, концепция ~, см.: прямое действие
— Соединенное Королевство 265—274
— средства правовой защиты 239—242
— толкование 99
— учредительные Договоры, см. Договоры
— Франция 256—265
— юрисдикция 202—203
— acquis communautaire 106
право, творимое судом 100
правовая определенность 155—161, 367, 421, 425
— законные ожидания 158—161, 448, 507
— непридание норме обратной силы 155—158, 466
— приобретенные права 156—159
правовая система Сообщества 99—101
"правовые последствия" 354—364, 484
правомерные акты
—отмена 471
правосудие и внутренние дела, сотрудничество 8, 27—28
предварительные акты
— бездействие 417—418
— заявления о намерениях 359—361, 410
— ничтожные и оспоримые акты 366—370
— ответственность за гражданско-правовые нарушения 500—517
— пересматриваемость 363—366
— предварительные решения 363—366
— продление дела 358—366
— проекты бюджетов 418
предложения Комиссии, см. нормотворческий процесс
— право выдвигать 50—51
— составление 40—41
прецедент 87—89, 312
преюдициальные процедуры
— обращение в порядке преюдициальной процедуры 287, 295—296, 305
привилегии и иммунитеты
— служащие Сообщества 14
— ЧЕП 31

привилегированные истцы 375—376, 414, 415, 426
привилегия (юридическая профессиональная) 166—167
принцип единства 410, 415, 428
принятие новых государств-членов 38, 105
принятие решения квалифицированным большинством 19—21
приоритет права Сообщества 59, 70, 146, 243—246
— Бельгия 249—250
— Германия 249—259
— злоупотребление полномочиями и ~ 440
— Италия 254—256
— конституционная основа 247—248
— национальная реакция 247—253
— положения Договоров 247
— приоритет права Сообщества см. верховенство права Сообщества
— промежуточные меры 337—341
— пропорциональность 147, 161—167
— Соединенное Королевство 248, 272—274
— Франция 256—257
промежуточные меры 337—341
пропорциональность 147, 161—162
— злоупотребление полномочиями и ~ 440
процедура сотрудничества 43—46
процедуры судебного пересмотра (национальные суды)
— "судебные средства защиты" 294—295
процессуальные требования, нарушение ~ 445—447
прямое действие 59, 70, 71, 74—77, 201—246, 314
— безусловный характер 208—211
— вертикальное 224—230, 236
— горизонтальное 224—230, 236
— действительность общего права 202, 203—205
— директивы 217—236, 244
— законное представительство 78
— значение 201
— иски против Государства-члена, см. действия по принудительному исполнению
— иски против Сообщества 71
— конституционное право 204—205
— критерий 201—212
— международное право (монистическая и дуалистическая теория) 204—205
— не зависящее от дальнейших действий 211—212
— очевидность и недвусмысленность 206—208
— положения Договоров 213
— приоритет имеющих прямое действие положений 243—244
— прямое применение 213—214
— равная оплата 92—93
— расходы на процедуры 77—79
— регламенты 213—217, 224
— решения 236
— соглашения с третьими странами 236—238
— Соединенное Королевство 248, 269—270
— сроки имплементации 211—212
— язык судебных процедур 83—84
прямое обращение 351—353
прямое применение, см. прямое действие
публичные органы
—значение 227—230
публичная политика proriso 211
равенство 162—164
распоряжение об обращении
— опелляция из ~291, 307—309
распределение полномочий 58
расходы на процедуры
— в Европейском суде 77—79
реализация прав Сообщества 239—242
региональные органы
—Комитет регионов 40
регламенты 112, 113, 355
— виды директив 222—223
— виды решений 378—380
— критерий locus standi, см. locus standi
— неограниченные и ограниченные категории 385—390
— опубликование и уведомление 140
— открытые решения 114
— прямое применение 213—217, 223
— толкование 215—217
регламенты Сообщества, см. регламенты
резолюции 114—115

рекомендации 112, 355
—преюдициальная процедура 280
рестетуция, см. квази-контракт
—нарушение права Сообщества 341—344
решения 112, 113, 355, 376—380
— виды регламентов 379—380, 391
— определение аутентичности 369—370
— опубликование и уведомление 141
— первоначальная адресность, критерий ~ 380, 381—393
— положения locus standi см. locus standi
— прямое действие 236
решения при преюдициальной процедуре, см. преюдициальная процедура
Римская конвенция (1980 г.) 107
Секретарь Европейского суда 66
слушание, право на ~165—167
смешанные соглашения 172, 176, 193—194, 317—318
Совет 4, 17—18, 24, 58
— вето 21— 23
— голосование 19—23
— заседания 17
— КОРЕПЕР 18—19
— нормотворческие полномочия, см.: законодательный процесс
— "общий Совет" 17
— Постоянные представители 18
— председательство 17—18
— секретариат 18
Совет Европы 173
советы ассоциации
— акты о ~190, 238—239, 284
Согласительный комитет
—бюджетная процедура 55—57
—нормотворческая процедура 46, 49, 51
Соглашение о ЕЭП 5—6
Соглашение о социальной политике 9
соглашения об ассоциации 172, 173, 175—176
соглашения с третьими странами 172—196
— акты институтов, созданных по ~185—190, 238—239, 284
— акты Сообщества, как ~280—282, 284
— виды 172
— ГАТТ 282—283
— действительность 190, 194—195
— дело ERTA 177—179
— дело Конвенция о рыболовстве в Северо-восточной Атлантике(North-East Atlantic Fisheries Convention) 179—180
— дело Речных судов (Inland WaterWay Vessels) 181—184
— как источник права Сообщества 100, 172
— нарушение положений 316—317, 449
— обязательные для Государств-членов 194
— обязательные для Сообщества 191—194, 282—283
— параллелизм 175,178, 180, 184
— подразумеваемые полномочия 175—183
— полномочия Евратома 187—189
— полномочия ЕОУС заключать договоры 186—187
— полномочия ЕС заключать договоры 172—186
— право заключать 194—195
— правовая система Сообщества и ~190—196
— правовые последствия 190—196
— преюдициальная процедура 281—284
— процедура 173—174
— процессуальные действия 183—185
— прямо закрепленные полномочия 172—175
— прямое действие 236—238
— роль Парламента 37,38
— смешанные договоры 172, 176, 193, 317
— соглашения об ассоциации 172, 173, 175—176
— торговые (коммерческие) соглашения 172,173
— юрисдикция Европейского суда 191, 281—284
Соединенное Королевство 5,7, 8
— Акт о Европейских Сообществах 204—205, 248, 266—274
— выборы в Европейский Парламент 30—31
— и право Сообщества 265—266
— имплементация права Сообщества 270—271
— исполнение судебных решений 272
— преюдициальная процедура 306

— применение Договоров сообщества 266—269
— приоритет права Сообщества 248, 272—274
— прямое действие права Сообщества 248, 269—270
— суверенитет парламента 266
солиситоры
— право действовать в Европейском суде 78
Сообщество, см.: Европейское сообщество
состязательные процедуры
—locus standi 393—394
социальная политика 9
Социальный раздел 9
средства защиты 239—242
—бездействие 331—335, 408
ссылки на дела xxi—xxiii
ссылки на Статью 177, см.: преюдициальная процедура
суверенитет 206, 248, 273
Суд первой инстанции 67—68
— апелляции на решения 72— 73
— палаты 68
— судьи 67—68
— указание дел xxi
— юрисдикция 68
Суд, см., Европейский суд
судебная система см. Счетная палата, Суд первой инстанции, Европейский суд
"судебная функция" 277
"судебные средства защиты" 292, 294—295, 296
судебный пересмотр 71, 72, 100, 351—353
— бездействие см. бездействие
— основания, см. основания пересмотра
— прямое и косвенное оспаривание 351—352, см. также косвенное оспаривание
— сроки 352
— юрисдикция 352, см. также акты, подлежащие пересмотру
— locus standi, см. locus standi
суды Государств-членов, см.: национальные суды
судьи
—Европейский суд 61—64
—Суд первой инспекции 67—68
Счетная палата 94—95
—состав 94
—функции 94—95
трудовые споры 71, 480—481
уведомление об актах Сообщества 140—141
учредительные Договоры см. Договоры
ущерб 234—235, 494—497, см. также гражданско-правовые нарушения
— валюта 496—497
— нарушения права Сообщества 343—344
федералистский элемент 57—58, 59
финансы, см.: бюджетная процедура, Счетная палата
Франция 20, 256—265
ЧЕП 31—32
— оплата 31
— привилегии и иммунитеты 32
членство в Сообществе 4—5
—новые члены 38, 105, 107
штрафы 367—368
Экономический и Социальный Комитет (ЭКОСОК) 39—40
юридическая помощь 79
юридическая профессиональная привилегия 166—167
юрисдикция Европейского суда 68—73, 247, 249
— действительность актов 277—278
— исполнительные действия, см. исполнительные действия
— квази-контракты 483—485
— контракты Сообщества 477—479
— положения прямого действия 202—203
— прямые действия 70, 71
— решения при преюдициальной процедуре, см. обращение в преюдициальном порядке
— соглашения с третьими странами 190—191, 281—284
— Суд первой инстанции 72
— судебный пересмотр 351, см. также акты, подлежащие пересмотру
— толкование 277—278, 310
— locus standi см. locus standi
юристы 78—79
языки
— документы Европейского суда 83—85
— процедуры Европейского суда 82—85
— рабочие языки 80

— толкование многоязычных текстов 79—83
— "язык дела" 82
acquis communautaire 106
audi alteram partem 66, 165—166, 322, 328, 445, 446
lex judicata 291
locus standi 74, 352, 375—407
— альтернативные средства защиты 391—392
— антимонопольные процедуры 393—397
— бездействие 408, 414—415, 426—430
— Договор о ЕОУС 402—406
— Европейский парламент 375
— жалобы, касающиеся государственной помощи 397—398
— индивидуальная адресность 378, 381, 382—392
— квази-судебные определения 384, 393—398
— небольшие группы 384—385
— негативные акты 398—399, 410—411
— неограниченные и ограниченные категории 381—382, 385—391
— непосредственное обращение 378, 381, 398—402
— непривилегированные истцы 376—381
— основные требования 376—381
— особые замечания 391—392
— привилегированные истцы 375—376
— регламент 378—380, 385—390
— решения 376—380, 381, 382, 390—391
— соотношение требований 381—382
— состязательные процедуры 393—394
— частные лица 376—381
ultra vires 368, 444

Переводное издание

Т.К. Хартли

ОСНОВЫ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА

Редактор ***Н.Ш. Блинков***
Корректор *К.В. Федорова*
Оформление художника *А.В. Лебедева*

Оригинал-макет изготовлен в издательском объединении "ЮНИТИ" *О.В. Белынской, Н.В. Спасской*

Лицензия ЛР № 071252 от 04.01.96
Подписано в печать 15.12.97. Формат 70x100 $^{1}/_{16}$
Усл. печ. л. 57,2. Тираж 2000 экз. Зак. 627

Издательство "Закон и право"
Издательское объединение "ЮНИТИ"
Генеральный директор ***В.Н. Закаидзе***

123298, Москва, Тепличный пер., 6
Тел.: (095) 194-00-15. Тел./Факс: (095) 194-00-14
E.mail: unity@orc.ru

Отпечатано в ГУП Издательско-полиграфический комплекс
"Ульяновский Дом печати"
432601, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14

ISBN 5-85171-037-3

