

Сотрудничество органов конституционного контроля и международных судебных органов в рамках региональных интеграционных объединений на примере Евразийского Экономического Сообщества и Европейского Союза

Одним из основных явлений в развитии международной экономики после окончания Второй мировой войны явилось возникновение многих интеграционных объединений и их динамичное развитие, особенно на территории Европы¹. Впоследствии практически на всем Евразийском континенте стали появляться региональные интеграционные объединения, направленные на установление тесного сотрудничества государств в политической, экономической и культурной сферах². Несомненно, образованные в процессе такой интеграции международные организации находятся на разном этапе своего развития, принимая во внимание тот факт, что государства часто имеют различные политические амбиции и некоторым образом способствуют как усилению и дальнейшему развитию интеграции, так и ее ослаблению. Кроме того, следует учесть различный экономический потенциал таких интеграционных объединений и их государств-членов³. Очевидно, что ни одно из региональных международных организаций, ныне функционирующих как на пространстве Евразийского континента, так и в других частях земного шара, не достигло такой глубины политической и экономической интеграции как Европейский Союз⁴. Соответственно, государства в процессе учреждения новых интеграционных объединений в качестве некоего «конструкционного образца» берут за основу опыт именно Европейского Союза и его государств-членов. При этом государства, создающие такие интеграционные объединения должны учитывать как положительные, так и отрицательные моменты в практике Европейского Союза и их государств-членов. Указанное позволит государствам в рамках других региональных интеграционных объединений, таких как Евразийское Экономическое Сообщество, перенять только положительный опыт Европейского Союза с учетом особенностей, присущих этим государствам.

Отличительным признаком большинства региональных интеграционных объединений являются учрежденные государствами-членами международные судебные органы, основной задачей которых является обеспечение эффективности норм права таких объединений, претворенных в учредительные акты международных организаций и их решений. В этом отношении исключением не являются ни Европейский Союз, в рамках которого функционируют суд (англ. the Court of Justice), так называемый, суд первой инстанции (англ. the General Court) и суд гражданской службы (англ. the Civil Service Tribunal), ни Евразийское Экономическое Сообщество, в структуре которого учрежден суд сообщества. При этом, как отмечают польские представители международного права, профессора Владислав Чаплински и Анна Вырозумска, обеспечение эффективности международного права в национальной правовой системе является также обязанностью государств⁵. Между тем необходимо помнить, что обязанностью судебных органов и органов конституционного контроля государств является обеспечение эффективности, прежде всего, положений национального права. В этой связи формирование принципов взаимного сотрудничества международных судебных органов и судов, а также органов конституционного контроля

¹ Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K. Pojęcie, formy i koncepcje integracji europejskiej//J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda. Integracja europejska. 2. wydanie. - Warszawa 2007, S. 23.

² Kalicka-Mikołajczyk A., Daulenov M. Unia celna jako forma integracji gospodarczej państw//M. Jabłoński, D. Kornobis-Romanowska. Przegląd Prawa i Administracji. Tom LXXXVI. - Wrocław 2011, S. 99.

³ *Idem.*

⁴ Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K. Op. cit., S. 25.

⁵ Czapliński W., Wyrozumska A. Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe. 2.wydanie. - Warszawa 2004, S. 516.

государств стало первостепенной задачей для региональных интеграционных объединений и их государств-членов. Правовая основа такого сотрудничества в большинстве случаев была регламентирована в учредительных актах региональных интеграционных объединений и получила свое дальнейшее развитие в практике соответствующих судебных органов международных организаций и национальных судебных органов, а также органов конституционного контроля.

В данном отношении особый интерес вызывает опыт Европейского Союза. Необходимо, прежде всего, отметить, что в соответствии с п. 1 ст. 19 Договора о Европейском Союзе его суд «обеспечивает соблюдение права в толковании и применении [учредительных – прим. автора] договоров». Указанное положение в достаточной степени является отправной точкой признания исключительного права суда Европейского Союза толкования и определения правил применения положений учредительных договоров Европейского Союза, а также актов, так называемого, вторичного права, то есть актов, изданных институтами и органами союза. Примечательно, что согласно этому же п. 1 ст. 19 Договора о Европейском Союзе⁶ государства-члены создают средства необходимые для обеспечения *эффективной* правовой защиты в тех сферах, которые охвачены правом союза. Кроме того, в соответствии с п. 3 уже упомянутой ст. 19 Договора о Европейском Союзе его суд *inter alia* в рамках преюдициальной процедуры и на основе запроса судебных органов государств-членов выдает «преюдициальные решения» (англ. *preliminary rulings*) по вопросам толкования права союза либо законности актов принятых институтами союза. Представляется, что наибольший интерес в этой связи вызывает положение ст. 267 Договора о функционировании Европейского Союза⁷, которое определяет механизм сотрудничества суда союза и судебных органов государств-членов в рамках преюдициальной процедуры. Так, в соответствии с данным положением в случае, когда вопрос возник в рамках рассмотрения дела в национальном органе судебного контроля, этот орган имеет право обратиться в суд Европейского Союза с запросом о выдаче «преюдициального решения» при условии признания с его стороны необходимости ответа на его запрос для разрешения дела и выдачи соответствующего решения. Однако, в случае, если данный вопрос возник в процессе разрешения дела в национальном судебном органе, решения которого не подлежат обжалованию в соответствии с законодательством соответствующего государства-члена, этот орган *обязан* обратиться в суд Европейского Союза с запросом о выдаче «преюдициального решения». Интересным является то, что Лиссабонский Договор, дополняющий Договор о Европейском Союзе и Договор о Европейском Сообществе, подписанный 13 декабря 2007 г.⁸, включил в рассматриваемую ст. 267 Договора о функционировании Европейского Союза положение, согласно которого в случае, если вопрос возник в рамках разрешения дела в отношении лица, находящегося под стражей, суд Европейского Союза должен выдать запрашиваемое «преюдициальное решение» в минимальный срок. Необходимость внесения вышеуказанного дополнения в ст. 267 Договора о функционировании Европейского Союза не вызывает сомнений, принимая во внимание тот факт, что на практике суд Европейского Союза выдает «преюдициальные решения» в среднем в течение 18-20 месяцев.

Кроме того, как показывает практика суда Европейского Союза обеспечение соблюдения судебными органами и органами конституционного контроля государств-членов его «преюдициальных решений» в процессе разрешения данными органами дел и вынесения по ним решений является их прямой обязанностью⁹. Указанное утверждение имеет существенное значение для обеспечения единообразного толкования и применения норм права Европейского Союза. В противном случае каждый судебный орган и орган

⁶ Договор о Европейском Союзе, О.Ж. С 83, 30/03/2010, S. 0013.

⁷ Договор о функционировании Европейского Союза, О.Ж. С 83, 30/03/2010, S. 0047.

⁸ Лиссабонский Договор, дополняющий Договор о Европейском Союзе и Договор о Европейском Сообществе, подписанный 13 декабря 2007 г., О.Ж. С 306, 17/12/2007, S. 0001.

⁹ Miąsik D. Stosowanie orzeczenia wstępnego przez sąd krajowy, <<http://kssip.s3.amazonaws.com/Centrum234Stosowanie.pdf>>.

конституционного контроля государства-члена союза мог бы самостоятельно определять содержание правовой нормы, заключенной в конкретном положении учредительного акта Европейского Союза или положении акта его институтов, что в итоге привело бы к нарушению *единства* в толковании и применении права союза. В соответствии с соответствующими решениями суда Европейского Союза¹⁰ несоблюдение национальными органами судебного и конституционного контроля его преюдициальных решений в процессе вынесения решений является нарушением конкретным государством-членом союза своих обязательств, вытекающих из учредительных договоров.

Несмотря на то, что органы конституционного контроля государств-членов Европейского Союза также наделены правом обращения в суд союза с запросом о выдаче «преюдициального решения» по конкретным делам, данные органы, как правило, предпочитают разрешать споры о применении «европейского права» в национальных правовых системах самостоятельно. В особенности это касается разрешения споров относительно разделения полномочий между союзом и государствами в конкретных сферах. Несмотря на то, что суд Европейского Союза в своем решении от 15 июля 1964 г. по делу 6/64, *Costa v. E.N.E.L.*, указал на то, что «право, вытекающее из договора, представляющее собой независимый источник права, не может быть, в связи со своим особым и исключительным характером, поставлено под сомнение положениями национального права, независимо от их формы, без лишения [договора – прим. автора] его характера права Сообщества и без оспаривания правовой основы Сообщества»¹¹, не все органы конституционного контроля были готовы принять принцип верховенства права Европейского Союза над конституционным правом соответствующих государств. Отправной точкой для органов конституционного контроля государств-членов союза было принятие утверждения о том, что конституция является не только основным законом каждого государства, но также источником самого принципа верховенства права Европейского Союза над национальным правом. Таким образом, конституция каждого государства определяет границы рассматриваемого принципа¹².

В данном отношении показательным является практика немецкого Федерального Конституционного Суда, который в 1974 г. в своем решении по делу *Solange I* установил, что до тех пор, пока интеграционные процессы не достигнут того уровня, когда право Сообщества будет дополнено каталогом основных прав, принятых парламентом и облеченных в юридическую силу, и соответствующих каталогу основных прав гарантированных конституцией, конституционный суд в дальнейшем будет иметь право оценивать право Сообщества на его соответствие Основному закону Федеративной Республики Германия¹³. В 1987 г. немецкий орган конституционного контроля принимает решение по делу *Solange II*, в соответствии с которым до тех пор пока Европейские Сообщества, и в особенности решения их суда, в целом будут обеспечивать эффективную защиту основных прав, которые можно было бы противопоставить суверенным полномочиям Сообществ, и защита эта может быть рассмотрена как в значительной степени схожая с той защитой основных прав, которая предоставляется гражданам Федеративной Республики Германия в безусловном порядке, Федеральный Конституционный Суд не будет в дальнейшем осуществлять свою юрисдикцию относительно применимости норм законодательства Сообщества в немецкой правовой системе¹⁴.

Не менее интересной представляется также практика Конституционного Суда Республики Польша, который в своем решении от 16 ноября 2011 г. по делу SK 45/09 указал

¹⁰ Решение Суда Европейского Союза от 9 декабря 2003 г. по делу C-129/00, *Commission of the European Communities v. Italian Republic*, (2003) ECR I-14637.

¹¹ Решение Суда Европейского Союза от 15 июля 1964 г. по делу 6/64, *Costa v. E.N.E.L.*, (1964) ECR 01141.

¹² Wójtowicz K. *Konstytucyjne granice pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle orzecznictwa krajowych sądów konstytucyjnych*//W. Czaplinski (ред.) *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk* - Warszawa 2006, S. 1082.

¹³ Ward I. *A Critical Introduction to European Law*. Third Edition. - Cambridge 2009, P. 85.

¹⁴ *Idem*.

на то, что регламенты Европейского Союза как источники вторичного права носят всеобщий и обязательный характер, и применяются непосредственно в национальной правовой системе всех государств-членов союза, а также могут быть источником прав и обязанностей не только государств, но их граждан. Таким образом, по мнению суда положения регламентов Европейского Союза могут ограничивать права и свободы граждан Польши, вытекающих из конституции Республики, принятой 2 апреля 1997 г., и поэтому данные положения могут быть предметом конституционных жалоб и оценки их соответствия положениям конституции, осуществляемой конституционным судом¹⁵.

В соответствии с п. 3 ст. 13 Статута суда Евразийского Экономического Сообщества от 5 июля 2010 г.¹⁶ суд осуществляет толкование положений международных договоров, действующих в рамках Сообщества, и решений органов Сообщества. Толкование осуществляется при принятии решений по конкретным делам, а также по запросам Сторон, высших судебных органов Сторон, Межгосударственного Совета, Межпарламентской Ассамблеи и Интеграционного Комитета Сообщества. Интересным является то, что органы конституционного контроля *expressis verbis* не определены в вышеуказанном положении как возможные субъекты обращения в суд Сообщества в целях толкования положений международных договоров и решений Сообщества. В частности вопрос о возможности обращения Конституционного Совета Республики Казахстан в суд Сообщества остается открытым, принимая во внимание тот факт, что в соответствии с положениями Конституции Республики совет *de jure* не является судебным органом в отличие, например, от Конституционного Суда Российской Федерации, который согласно ст. 1 Федерального конституционного закона РФ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О конституционном суде Российской Федерации»¹⁷ является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Представляется, что «наделение» Конституционного Совета Республики Казахстан правом обращения в суд Евразийского Экономического Сообщества будет зависеть от того, насколько расширительно последний даст толкование понятию «высший судебный орган Стороны» и допустит ли возможность охвата понятием «Стороны» также государственных органов, не представляющих Казахстан непосредственно в международных отношениях.

Необходимость обращения органов конституционного контроля государств-членов Евразийского Экономического Сообщества обусловлена, прежде всего, положением п. 1 ст. 13 Статута суда Сообщества, в соответствии с которым суд обеспечивает *единообразное* применение договора об учреждении Сообщества и других действующих в рамках Сообщества международных договоров и принимаемых его органами решений. Несомненно, органы конституционного контроля и в дальнейшем будут иметь возможность оценивать международные договоры государств на их соответствии конституциям. Тем не менее, дискуссионным остается вопрос о возможности оценки решений органов Сообщества на их соответствие положениям соответствующих конституций. С одной стороны возможность такой оценки является необходимым условием единообразного и безусловного обеспечения верховенства конституции в рамках конкретно выбранной национальной правовой системы. С другой же стороны обеспечение *эффективности* реализации положений международных соглашений государств является прямой обязанностью всех государственных органов.

Таким образом, ни Договор об учреждении Евразийского Экономического Сообщества¹⁸, ни статут суда Сообщества не определяют в каких случаях обращение высших судебных органов государств-членов в суд Сообщества по вопросам толкования положений

¹⁵ Решение Конституционного Суда Республики Польша от 16 ноября 2011 г. по делу SK 45/09, <<http://isip.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20112541530&type=1>>.

¹⁶ Статут суда Евразийского Экономического Сообщества от 5 июля 2010 г., <<http://sudevrazes.org/ru/main.aspx?guid=19121>>.

¹⁷ Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О конституционном суде Российской Федерации», <<http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/FCL/Pages/default.aspx>>.

¹⁸ Договор об учреждении Евразийского Экономического Сообщества от 10 октября 2000 г., <http://tsouz.ru/Docs/IntAgrmnts/Pages/Dogovor_EvrAzES.aspx>.

международных договоров, действующих в рамках Сообщества, и решений органов Сообщества является обязательным, а в каких ситуациях указанное выступает лишь как мера возможного поведения, определяющая содержание сотрудничества суда Сообщества и национальных судебных органов. Кроме того, необходимо отметить, что в соответствии с п. 3 ст. 13 Статута суда Евразийского Экономического Сообщества рассматриваемая возможность обращения судебных органов государств-членов Сообщества является лишь прерогативой судов, решения которых не подлежат обжалованию в рамках отдельно взятой национальной правовой системы, так как в данном положении статута суда в качестве субъектов обращения четко определены именно «высшие судебные органы сторон». Представляется, что наделение правом обращения в суд Сообщества по вопросам толкования международных договоров, действующих в рамках Сообщества, и решений органов Сообщества, лишь национальных судов высшего уровня создает условия для нарушения единства в толковании и применении права Евразийского Экономического Сообщества в правовых системах государств-членов, принимая во внимание тот факт, что практическое применение упомянутых выше нормативных актов Сообщества должно быть сконцентрировано, прежде всего, в практике судов низшего уровня, в которых ежедневно разрешаются дела по спорам, связанным с толкованием и применением рассматриваемых актов Сообщества.