

## **СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АНУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СУДЕ ЕС И АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДЕ ФРАНЦИИ**

*Работа представлена кафедрой административного права  
Санкт-Петербургского университета МВД РФ.*

*Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор В. И. Кайнов*

Авторетативность характера договора Европейского объединения угля и стали является первоначальным источником зарождения принципов разделения власти в Европейском сообществе. Судебная власть и государственность функций судебной системы Европейского сообщества сформированы наподобие административного суда Франции. Принципы рассмотрения отдельных дел в суде ЕС более характерны для государственного суда, чем для арбитражного суда международной организации.

Ключевые слова: Суд Европейского сообщества (Суд ЕС), судебная власть, доктрины административного права, аннулирование правовых актов.

The authoritative nature of the agreement of the European Community of Coal and Steel is the source for origination of the principles of distribution of power in the European Union. The judiciary and governmental functions of judicial system of European Union formed similarly to administrative court of France. Principles of legal procedure for separate cases in the court of European Union are more characteristic for state courts than for arbitrary court of international organization.

Key words: Court of the European Community, Judiciary, Doctrines of administrative rights, Cancellation of administrative acts.

Термин «супранациональность», употреблявшийся в ст. 9 договора Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), обозначил высший авторитетный орган, функции которого на данный момент выполняет Европейская комиссия. Суть супранациональности в период воплощения идеи единой Европы дало возможность странам – участникам сообщества Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) признать, что сотрудничество включает в себя содержание экономической и политической власти.

Идея конструкции административного аппарата единой Европы – разделение полномочий. Сообщество вправе использовать свои полномочия только в рамках конституционного договора сообщества, и эти ограничения полномочий указаны в соглашении. Ограничения полномочий характеризуются «принципом соразмерности сил» (*le principe le pouvoir d'attribution*), который и дает возможность административному аппарату сообщества соразмерно воспользоваться предоставленными полномочиями.

Сравнивая Римский договор 1958 г. в нынешней редакции с Лисабонским соглашением (2007), возможно отметить основательные и очевидные изменения по расширению полномочий административного аппарата сообщества. Вероятно, в дальнейшем это повлияет на судебную практику ЕС, и по ст. 5 статье Римского договора по экономическим интересам «принцип соразмерности сил» оказывает влияние на все сообщество в целом, а также на каждый его орган.

Ст. 7 договора устанавливает пять основных органов, отмечая, что права и ограничения полномочий административного аппарата оговорены в договоре. Необходимо отметить и то, что в этой редакции

указано, что каждый раз, когда законодательным институциям необходимо вмешательство в какую-либо сферу, нужно указать мотивы принимаемого решения и юридический базис – ссылку на соглашение сообщества, что не вполне соответствует традиционным законодательным процедурам.

Оригинальность судебной власти ЕС в том, что объединенная система судебной власти включает три вида судов – Суд ЕС, Суд первой инстанции и суд Европейской гражданской службы. Функция суда ЕС контролировать, чтобы нормативные акты ЕС не противоречили соглашению, и признается, что «ничего не может остаться тайным и нераскрытым для суда».

Систематизация возможностей подачи иска в нормативах ЕС родственна систематизации, которая встречается в Административном праве Франции. Существует достоверное мнение, что в регулировании подачи иска в суд ЕС много общего с регулированием административного судопроизводства Франции. Это объясняется и влиянием французских правоведов на разработку соглашений 1951 и 1957 гг. Но эту аналогию не надо преувеличивать, ибо судебные институты, куда могут обратиться юридические и физические лица, между собой отличаются.

**Сравнительный обзор теоретических доктрин административного права Франции и ЕС.** В начальной Концепции административного права и административно-процессуального права Франции, которую создал французский правовед Эдуард Лафарье, основное внимание уделено общим функциям административных органов и административному процессу, или «праву административных споров» (*contentieux administratifs*).

Следуя его развернутой идее, административный процесс классифицируют в зависимости от роли и полномочий в решении конкретного дела. Классификация включает в себя:

- Административный процесс полной компетенции. В этом процессе судья контролирует процесс и уполномочен единолично принимать решение, особенно в делах с применением административных санкций.

- Процесс аннулирования административных актов. В этом процессе полномочия судьи уменьшены и он может объявить недействительными только противозаконные административные акты.

- Процесс интерпретации административных актов. В особых случаях или по просьбе сторон судья может произвести интерпретацию – дать разъяснение цели административного акта.

- Административный процесс с участием (производных) государственных органов. Административный процесс служит для решений споров публично-правовых отношений.

После доктринальной классификации Э. Лаферье другие правоведы-теоретики пытались произвести систематизацию процесса подачи иска, коренным образом не соглашаясь с ранее произведенной. Следует отметить, что правоведы Диги (Diguít) и Валин (Waline), следуя доктрине Э. Лаферье, предложили классификацию субъективного и объективного административного процесса – классифицируя объем полномочий судьи не в процессе, а по содержанию задаваемых ему вопросов.

В производстве объективного процесса необходима формулировка сути вопроса о том, соответствует ли административный акт всем правовым критериям и можно ли признать административный акт неправовым, если его анализ производится в рамках другой юридической дисциплины (например, правомерность со стороны и административного, и конституционного права). Кроме того, в производстве объективного процесса выясняется, правомочен ли адре-

сат административного акта воспользоваться предоставленным и закрепленным в административном акте правом. Существенно то, что на данный момент все доктринальные теории, по сути, изменили содержание. Например, современный французский правовед Шапи (Chapus) предлагает свою классификацию административного процесса:

- Исковой административный процесс, который объединяет в себе исковое (апелляционное) заявление, в особенности направленное на аннулирование административного акта;

- Апелляционный процесс, который объединяет деяния для привлечения лиц к административной ответственности.

Неоспоримо, что в процессуальном праве сообщества (*contentieux communautaire*), хотя и на практике не полностью перенята, присутствует систематизация административного и административно-процессуального права Франции. В той же мере, как и во Франции, в административном и административно-процессуальном праве сообщества некоторое время было посвящено дискуссиям о том, как полноценнее раскрыть суть важнейших элементов процесса. Множественность вариантов процедур анализа права сообщества и отсутствие единого мнения о единой типологии процесса объясняются большим количеством специалистов, развивающих идеи внедрения национального права в право сообщества.

Систематизация процедур, где одним из элементов является аннулирование административного акта, в процессуальном праве сообщества совпадает с ранее упомянутой системой права Франции по разделению процедур в зависимости от судебных полномочий, а именно:

- апелляционный процесс, в котором судья пользуется полным объемом полномочий;

- апелляционный процесс по аннулированию правового акта;

- декларативный процесс (консультативные процедуры и процедуры преюдициальных вопросов).

Современная доктрина признает данную классификацию по мере признания элементов материальных норм права, т. е. классификацию, которая зависит от меры и объема влияния суда.

**Критерии аннулирования правового акта в суде ЕС.** Ранее приведенное общее сравнение теоретической доктрины развития административного и административно-процессуального права Франции сопоставлялось с теоретической постановкой процедур сообщества. Однако существует два вида критериев, по которым возможно аннулирование правовых актов сообщества:

- 1) качественные критерии аннулирования правовых актов;
- 2) правоспособность лиц требовать аннулирования правовых актов.

**1. Критерии аннулирования правовых актов учреждений ЕС.** Одна из функций Суда Европейского сообщества (далее – Суд) производить контроль над тем, как страны – участники сообщества выполняют договорные обязательства, а процедура аннулирования правовых актов – вторичная функция, целью которой является контроль действий органов ЕС. Но обе функции, по сути, направлены на контроль публично-правовых отношений.

В соответствии с ч. 1 ст. 230 договора Европейского сообщества суд производит контроль правовых актов, принятых парламентом и Советом Европы, актов издаваемых комиссией и Центральным банком, а также контроль за другими неправовыми актами, которые влекут за собой правовые последствия.

В этой статье выделены два вопроса:

1. Процедуры оспаривания (апелляции) правовых актов сообщества, исключая предложения и рекомендации органов ЕС.
2. Процедуры оспаривания (апелляции) нормативных актов парламента, создающих правовые последствия.

Вышесказанное означает, что большинство производных правовых актов возможно оспорить. В соответствии с ч. 2 вышеупомянутой статьи основой оспаривания

правового акта является контроль его правомочности, т. е. не нарушены ли органами сообщества при издании производных правового акта обязательные нормы договора, в том числе и международные, общие правовые принципы сообщества, особенно фундаментальные права и свободы.

В течение определенного времени совершенствовалась юдикатура (практика), и с помощью всевозможного спектра интерпретаций расширились границы полномочий, предоставленных суду Европейского сообщества ст. 230. По интерпретации, предоставленной судом, необходимо, чтобы оспариваемый правовой акт по содержанию соответствовал постановлению.

В качестве примера можно привести дело «Комиссия против Совета»<sup>1</sup>, которое рассматривалось в Суде Европейского сообщества 31 марта 1981 г. Комиссия оспаривала разрешение совета в транспортной области, которое принято советом по результатам особых межправительственных переговоров (*acte intergouvernemental*). Суд в результате признал, что упомянутый правовой акт может быть оспорен по следующим причинам:

- правовой акт являлся не предложением и не рекомендацией;
- ст. 230 интерпретируется как возможность оспорить любой правовой акт, который является не предложением и не рекомендацией;
- данный правовой акт по содержанию является постановлением<sup>2</sup>.

Очевидно, что суд произвел интерпретацию статьи договора, расширив круг тех правовых актов (решений), которые ему подсудны. Например, одна из функций суда производить контроль правовых актов (решений), автором которых является Европейский парламент (далее – парламент), но возможность оспаривания упомянутых правовых актов (решений) в договоре не оговаривалась. В середине 1980-х суд рассмотрел дело, которое принципиально изменило понятие институционального правового акта. По делу политической партии

«Зеленых» против Европейского парламента<sup>3</sup> суд постановил, что правовые акты (решения), автором которых является бюро Европейского парламента, суд вправе рассматривать и делать постановления об их аннулировании. Интересно то, что заявитель – политическая партия не была избрана в парламент, но оспаривала решение Административного бюро Парламента о распределении финансирования партий. Суд о возможности рассмотрения данного дела предоставил следующую аргументацию:

1. Парламентское бюро, подструктура парламента и это является основанием считать парламент автором данного правового акта, а решения Парламента можно оспорить.

2. Особенность сформированной системы сообщества – предоставить полную и эффективную совокупность средств для оспаривания правовых актов (решений).

3. Кроме того, данный правовой акт является обязывающим – наделяет адресатов данного решения правами и обязанностями, следовательно, должна быть предоставлена возможность их оспорить.

В виде прецедента вышеупомянутая аргументация использовалась в схожих делах суда, а также и другие институции ЕС свою деятельность основывали на данной судом интерпретации.

**2. Правоспособность лиц требовать аннулирования правовых актов.** Согласно ст. 230 договора Европейского сообщества, разделяются две группы лиц, которым предоставлено договором право требовать аннулирования изданных учреждениями сообщества правовых актов (решений):

1. Привилегированные заявители, которые вправе оспаривать правовые акты без дополнительных требований, например: страны – участницы договора, комиссия, совет.

2. Физические и юридические лица, если они являются адресатами оспариваемого правового акта (решения).

Парламент длительное время был исключен из круга привилегированных зая-

вителей. Только Ниццкое соглашение утвердило статус парламента как привилегированного заявителя, но, согласно Римскому договору, парламент не правоспособен требовать аннулирования правовых актов, в том числе и издаваемых самим парламентом. Данное ограничение было обосновано политическими рассуждениями стран – участниц Римского договора по предоставлению полномочий комиссии и совету, которые правоспособны принимать общеобязательные решения для сторон договора. Роль парламента вторична. Но исторически влияние парламента на принимаемые комиссией и советом решения возросло, а также суд признал, что парламенту предоставлена часть полномочий стран – участниц Римского договора<sup>4</sup>.

4 сентября 1991 г. суд постановил<sup>5</sup>, что, несмотря на право парламента требовать аннулировать регламент 3954/87<sup>6</sup>, устанавливающий максимально допустимый уровень радиации в пищевых продуктах после атомных аварий или при опасных радиологических ситуациях, парламент не предоставил достаточных доказательств тому, что данный регламент лично затрагивает интересы или нарушает права парламента. Этот вывод показывает статус парламента как непривилегированного заявителя, какими, согласно ч. 4 ст. 230 Римского договора, являются физические и юридические лица.

Физическое или юридическое лицо не правоспособно требовать аннулирования регламента, так как не является непосредственным его адресатом. Но по данному вопросу суд произвел обширную интерпретацию понятия «лично затрагивает интересы или нарушает права». Например, суд постановил, что директивы не относятся к видам правовых актов, которые могут лично *затрагивать интересы или нарушать права* лиц<sup>7</sup>. А согласованные с учреждениями сообщества решения государственных органов стран – участниц договора по вопросам свободы товарооборота могут лично влиять на личные и индивидуальные интересы и права лиц<sup>8</sup>.

В начале 1990-х гг. судебной практикой обозначены критерии для установления лиц, чьи интересы возможно нарушить лично и индивидуально. Интерпретации суда производилась и в сфере всеобщего права – права конкуренции<sup>9</sup>. Тем не менее данное Судом изложение и анализ правовых актов, направленные на защиту интересов и прав частных лиц, в дальнейшем закреплены как административно-правовые принципы стран – участниц Римского и Маастрихтского договоров.

**Правовое регулирование аннулирования правовых актов в административно-процессуальном праве Франции.** Судом ЕС установлены виды оспариваемых правовых актов, и автором их являются наделенные государственными полномочиями учреждения (органы) Европейского союза. Совместные соглашения и договоры стран – участниц частично конституциональные и не подлежат оспариванию. Органы Европейского союза не наделены правом издавать такие правовые акты, как законы и постановления, но уполномочены регулировать деятельность стран – участниц договора.

Вышеизложенное показывает то, что Суду подсудны дела по применению и интерпретации договоров, соглашений и исходящих правовых актов, которые производятся, основываясь на интерпретации служащих в ЕС лиц – чиновников.

Требование аннулировать правовой акт – административная процедура, и заинтересованное лицо вправе требовать у суда произвести контроль законности правового акта, автором которого является наделенное исполнительной властью (государственное) учреждение.

Также и административному суду Франции подсудны не законы и постановления, а интерпретация данных правовых актов, которую производят государственные органы и учреждения Франции.

Следует отметить, что исторически было запрещено судами всеобщей юрисдикции принимать на рассмотрение законность административных процедур и правовые

акты, которые были приняты и вступили в силу во время Французской революции. Но и отдельные судебные учреждения для рассмотрения административных дел не были созданы. Ведущий чиновник исполнительного учреждения, основываясь на факте, что он находится на высшей иерархической ступени исполнительного органа, был уполномочен рассматривать административные споры. Во время Французской империи и во время реставрированной монархии для рассмотрения споров сохранился и применялся принцип иерархии внешних и подструктурных институций. 24 мая 1872 г. вступил в силу закон, устанавливающий, что Совет Государства (Conseil d'Etat) – иерархически высшая апелляционная институция, решения которой обязательны в процедуре аннулирования административных актов (решений). Эта институция создается для контроля оспариваемых административных актов и рассматривания административных споров.

Судебная практика и доктрины определяют обязательные основания для лиц, желающих оспорить изданный государственным учреждением административный акт (А) и критерии, характеризующие административный акт, который возможно оспорить (Б).

Предъявителю иска необходимо доказать наличие интереса активно участвовать в судебном процессе. Необходимость дееспособности истца соответствует теории гражданского права, но и данный критерий интерпретируется расширенно, ибо цель оспаривания административного акта – защита прав заявителя. Заявитель в процессе аннулирования административного акта действует соответственно принципу «нет правового интереса – нет правовой защиты». Тем не менее, во Франции существуют две концепции интерпретации упомянутого принципа. Одна ссылается на защиту прав любого заявителя, вторая – необходима только для «исправления» лично затронутых прав. Нынешняя судебная практика придерживается принципа «золотой сере-

дины» между двумя концепциями, т. е. в конкретном административном процессе любое лицо не вправе требовать аннулирования административного акта, если только оно не докажет, что данным административным актом ущемлены его права, или то, что в его личных интересах добиться аннулирования оспариваемого административного акта. Судья по ходу судопроизводства интерпретирует прямой или косвенный, коллективный или личный, материальный или моральный интерес заявителя.

Судья может принять к рассмотрению дело, когда оспариваемый правовой акт является индивидуальным, односторонним (исключая специфические случаи) административным актом, создающим права (в том числе и случайные нарушения прав) и обязанности лица. Формальная характеристика не соответствует установленному законом определению административного акта, но это вывод, исходящий из судебной практики. Этот вывод требует характеризовать качественные критерии тех административных актов, которые неподсудны и которые суд не вправе аннулировать. Как указывалось, это нормативно-правовые акты, а также судебные решения. Обязательное условие – издатель административного акта – обладатель публичной власти. В административно-процессуальном праве Франции проведена грань между процессуальными правами индивида на предъявление апелляционной и кассационных жалоб и на реализацию процессуальных прав для аннулирования административного акта. Процедура аннулирования административных актов не применяется к правовым актам, например, таким как решение, принятое на референдуме об учреждении закона, решению о дополнительной сессии парламента, решения о выборах членов Конституционного совета, акты, содержащие индикативные указания – предложения, проекты решений, протоколы.

Совет Государства для избежания конфликтных ситуаций продекларировал отсутствие полномочий<sup>10</sup> подать заявление по

аннулированию правовых актов. Судья, представляя подобную декларацию «отсутствия полномочий», основательно аргументирует повод, по которому не будет производиться контроль правового акта. Такая судебная практика вряд ли соответствует ст. 13 Европейской конвенции о защите прав человека, предусматривающей права индивида на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, в том числе и на апелляцию. У Суда по правам человека огромное влияние, и это мотивирует судей административных судов Франции реформировать традиционные принципы, рассматривая административные акты и их конституционные критерии.

#### **Выводы**

1. Несмотря на то что суд ЕС в большинстве случаев не принимает к рассмотрению заявления частных лиц с требованием аннулировать правовые акты ЕС, суд напоминает о праве лиц обращаться в национальные судебные инстанции по привлечению государственных органов и учреждений к ответственности, если лицо обоснованно считает, что государство, применяя или транспонируя правовые акты ЕС, нарушает личные права индивидуума.

2. Доступность лиц к административно-судебным инстанциям соразмерна с интересами общества и индивидуума – принятые судом постановления свидетельствуют о защите прав лиц от самоуправства органов государственного управления.

3. Несоразмерность правовых отношений, в которых частное лицо противостоит системе государственного управления, субъективный выбор административных актов для контроля их правомерности в судебных инстанциях фактически узаконивают ситуации, при которых лишены фундаментальные права лица на апелляцию постановлений и решений.

4. В процессе аннулирования правового акта ЕС и в процессе аннулирования административного акта суд выясняет права и обязанности лиц, предоставленные оспариваемым правовым актом, осуществляет

контроль правомерности, а также проводит анализ и в результате синтеза обогащает доктрину права. Хотя результат судебного синтеза считают только «оружием» для удовлетворения научных амбиций академиков, но в научном дискусе это счи-

тается отражением общественного правосмыслия, которое будет динамично развиваться не только по направлению защиты прав человека, но и в соразмерном соотношении интересов общества и отдельного индивидуума.

### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Commission c. Conseil AETER; C-22/70.

<sup>2</sup> Affaire C- 22/70, Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1971. P. 263.

<sup>3</sup> Parti ecologiste «Les Verts» contre Parlement europeen, C-294/83.

<sup>4</sup> Parti ecologiste «Les Verts» contre Parlement europeen, C-294/83.

<sup>5</sup> Parlement europeen contre Conseil des Communautes europeennes, C-70/88.

<sup>6</sup> Council regulation (Euroatom) No 3954/87.

<sup>7</sup> Salamander T 172/75.

<sup>8</sup> Werner A. Bock contre Commission, C-62/70.

<sup>9</sup> Extramet Industrie SA/Conseil, C-358/89 и Codorniu SA contre Conseil, C-309/89.

<sup>10</sup> Incompetent.