

УДК 341.64; 339.924

РЕФОРМА ПРЕЮДИЦИАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

© 2024 ЭНТИН Марк Львович

Доктор юридических наук, профессор

*Заведующий кафедрой интеграционного права и прав человека МГИМО МИД России
профессор МГИМО, УрФУ, БФУ им. И. Канта, председатель правления АЕВИС*

119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76

E-mail: entinmark@gmail.com

© 2024 ТУРКИНА Анастасия Владимировна

Кандидат юридических наук, доцент

*Балтийский федеральный университет им. И. Канта
236041, Россия, г. Калининград, ул. А. Невского, 14*

E-mail: anastasiya.turkina@gmail.com

Поступила в редакцию 28.05.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. В 2022 г. Суд Европейского союза анонсировал новый этап реформы, которая в условиях увеличения количества рассматриваемых дел призвана сохранить профессиональный и тщательный подход к решению споров при сокращении сроков судопроизводства. В основе изменений лежит наделение Суда общей юрисдикции компетенцией по рассмотрению преюдициальных запросов и некоторых других категорий споров, предоставление ему большей свободы в вопросах внутренней организации и введение постоянной должности генерального адвоката. С учетом уже изданной в России научной и учебной литературы внимание сфокусировано на актуальных проблемах и перспективах развития судебной системы ЕС. Цель статьи – доктринальное исследование причин, которые привели к преобразованиям, анализ финального текста согласованного проекта регламента, а также обзор мер, которые были реализованы Судом ЕС на более ранних этапах реформы, но оказались недостаточными. Рассмотрены новые категории дел, процедурные гарантии по сохранению единообразия судебной практики и стадии обсуждения законопроекта, которое происходило в 2023 г. во всех ключевых институтах Евросоюза, ответственных за принятие нового регламента.

Ключевые слова: Суд Европейского союза, Суд общей юрисдикции, преюдициальная процедура, реформа Суда ЕС, Статут Суда ЕС, учредительные договоры Европейского союза

DOI: 10.31857/S0201708324040028

Суд Европейского союза (*European court of justice*, далее – Суд ЕС) – один из семи основных институтов интеграционного объединения. Основанный в 1952 г. в качестве суда Европейского объединения угля и стали, он спустя 70 лет стал одной из самых влиятельных судебных инстанций на пространстве ЕС. Сегодня это полноценный конституционный суд высшего порядка, превалирующий над национальными судами государств-членов в вопросах применения права Евросоюза. Именно Суд ЕС через судебную практику провозгласил принципы верховенства и прямого действия, что обеспечило наднациональный характер права ЕС. Прецедентное право – важный элемент в системе источников права Евросоюза, который формирует и обрамляет действующие правовые нормы. Суд Европейского союза уверенно стоит на страже ценностей и правовых идеалов интеграционного объединения.

Дела российских граждан и компаний неоднократно становились предметом судебного разбирательства в Суде общей юрисдикции (*General Court*, далее – СОЮ) и Суде ЕС. Судебная система Евросоюза – объект исследования российских и зарубежных европейстов и специалистов по общей теории права, которому посвящены монографии [Энтин, 1987; Марченко, 2013], учебники [Энтин, 2018; Кашкин, 2024], учебные пособия [Бирюков, 2013; Энтин, 2015], сборники документов [Матвеевский, Энтин, 2011] и переводы судебных решений [Акопова, Энтин, 2001]. В них подчеркивается значимость судебной системы ЕС не только для функционирования и углубления интеграции [Кавешников, 2017], но и для сотрудничества с Россией [Калининченко, 2012].

Предыстория

С 1989 г. судебная система Евросоюза представлена двумя инстанциями: Судом ЕС (далее – Суд) и Судом общей юрисдикции¹, который до Лиссабонского договора назывался Судом первой инстанции. С 2005 по 2016 гг. в трехзвенной судебной системе функционировал Трибунал по делам гражданской службы, полномочия которого в 2016 г. были возвращены СОЮ.

Суд общей юрисдикции рассматривает в качестве первой инстанции дела по ст. 263, 265, 268, 270 и 272 Договора о функционировании Европейского союза (далее – ДФЕС). В учредительные договоры ЕС в последней редакции Лиссабонского договора заложены основы для дальнейшего развития судебной системы. В частности, ст. 256 (1) ДФЕС допускает передачу СОЮ других категорий дел, а ст. 257 – учреждение специализированных судов при Суде общей юрисдикции путем принятия регламента в рамках обычной законодательной процедуры по инициативе Европейской комиссии (далее – ЕК) или Суда. Помимо этого, ст. 256 (3) ДФЕС оставляет возможность делегировать СОЮ рассмотрение вопросов по преюдициальной про-

¹ *General Court* переводится в российской научной и учебной литературе как Суд общей юрисдикции, Общий суд или Трибунал. Суд общей юрисдикции наиболее широко используется среди исследователей [Энтин, Энтин, 2018].

цедуре в рамках ст. 267, однако только в сферах, указанных в Статуте Суда ЕС (далее – Статут).

Функционирование судов Евросоюза регулируется двумя уровнями правил: Статутом, который является частью ДФЕС в виде Протокола 3 и относится к первичному праву объединения, и правилами процедуры для каждого из судов. В соответствии со ст. 253 ДФЕС обновленные правила процедуры Суда должны быть одобрены Советом ЕС, а Суда общей юрисдикции – дополнительно согласованы с Судом (ст. 254 ДФЕС).

В состав Суда входят 27 судей и 11 генеральных адвокатов. СОЮ состоит из 54 судей (двое от каждого государства – члена). В его рамках должность генерального адвоката не предусмотрена. Она может быть занята *ad hoc* одним из судей (за исключением председателя суда и председателей палат), который на время рассмотрения дела не исполняет по нему свою функцию.

В 2015 г. начат первый этап реформы судебной системы, в результате которой число судей СОЮ увеличилось в два раза (два судьи от каждого государства – члена вместо одного) и был упразднен Трибунал по делам гражданской службы. В части процедурных правил Суд общей юрисдикции принял решение выделить в своем составе специализированные палаты для рассмотрения споров по делам гражданских служащих Евросоюза и праву интеллектуальной собственности¹. Это способствовало сокращению сроков ожидания решения при сохранении профессионального подхода к делу. Однако исследователи восприняли эти шаги как недостаточные, а реформу – как упущенную возможность перестроить судебную систему под меняющиеся очертания механизма управления ЕС [Alemanno, Pech, 2017; Arnulf, 2020].

Преюдициальная процедура в судебной системе ЕС

Преюдициальная процедура – одна из важнейших форм применения права ЕС национальными судами². Согласно широко распространенному мнению юридической общественности Евросоюза, она является ключевым двигателем европейской интеграции [Carruba, Marraha, 2005: 399]. По своей сути эта форма судебного разбирательства – один из главных способов взаимодействия национальных судов с судебной системой ЕС [Langer, 2016].

Согласно ст. 267 ДФЕС, решения в преюдициальном порядке принимаются о толковании Договоров (Договор о Европейском союзе, ДФЕС, дополняющие их договоры, договоры о присоединении) или актов институтов, органов и учреждений ЕС. Любой юрисдикционный орган государства-члена (суды и внесудебные органы, рассматривающие правовые споры) может обратиться с запросом. В судеб-

¹ Court of Justice of the European Union. Press release 111/19. 19.09.2019. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-09/cp190111en.pdf> (дата обращения: 15.05.2024).

² Стоит отметить, что интерес к этому инструменту существует на евразийском пространстве в спорах о необходимости введения аналогичной процедуры в Суде ЕАЭС [Diyachenko, Entin, 2017: 62].

ной практике Евросоюза выработаны критерии к таким органам: они должны обладать полномочиями принимать юридически значимые и признаваемые государством решения и независимым статусом [Fairhurst, 2012: 183]. По этой причине не все юрисдикционные органы, называемые судами, палатами и т. д., могут обращаться с преюдициальным запросом. Например, в недавней практике Суда было дело об отказе в принятии к производству запроса от Чрезвычайной контрольной палаты Верховного суда Республики Польша по причине недостаточной независимости последнего¹.

Преюдициальный запрос может быть сделан на любой стадии рассмотрения дела, даже на предварительных слушаниях, или при отсутствии одной из сторон (однако Суд рекомендует выслушать обе стороны перед обращением к судебной системе ЕС). Обращение в Суд остается дискреционным полномочием национального суда (на это указывает фраза «если считает, что решение по этому вопросу является необходимым для разрешения дела по существу» в ст. 267 ДФЕС). Исключение составляют случаи, когда дальнейшее обжалование по делу не предусмотрено (например, при рассмотрении дела в высших национальных судах). В этой ситуации национальный суд обязан обратиться с запросом. Рассмотрение дела по преюдициальному запросу возможно в обычном или ускоренном режиме.

Работа по преюдициальным запросам – самая обширная категория дел в практике Суда. В 2022 г. из 806 поданных запросов 546 были от национальных судебных органов. К концу 2022 г. Суд завершил 808 дел, из них 564 – по преюдициальным запросам, в т. ч. 7 – по ускоренной процедуре. Согласно отчету за 2022 г., средняя продолжительность ожидания рассмотрения дела составила 16,4 месяцев, что почти идентично предыдущему году (16,6 месяцев). Для преюдициальной процедуры ввиду сложности затрагиваемых вопросов – 17,3 против 16,7 месяцев в 2021 г.² Для ускоренного режима – 4,5 месяцев³.

Судебная реформа 2015 г.

В конце ноября 2022 г. председатель Суда в рамках ст. 281 ДФЕС направил в Европейский парламент (далее – ЕП) и Совет ЕС запрос об изменении Статута в части расширения полномочий СОЮ. По мнению Суда, для дальнейшего слаженного функционирования судебной системы нижестоящему суду следует передать рассмотрение преюдициальных запросов по отдельным категориям дел и вопросы самостоятельного формирования численности судебных палат⁴.

¹ Case C-718/21. Judgment of the Court (Grand Chamber). 21.12.2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0718> (дата обращения: 10.04.2024).

² Court of Justice of the European Union. Annual report 2022. P. 27. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-04/qd-aq-23-001-en-n.pdf> (дата обращения: 20.05.2024).

³ Там же. P. 29.

⁴ Request submitted by the Court of Justice pursuant to the second paragraph of Article 281 of the Treaty on the Functioning of the European Union, with a view to amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. Court of Justice of the European Union.

Положение о возможности передачи рассмотрения дел по преюдициальной процедуре СОЮ включено в Ниццкий договор [Кавешников, Матвеевский, 2017: 199], но не использовалось на протяжении более чем двадцати лет. Изменения условий функционирования судов привели к необходимости пересмотра правил. Во-первых, из-за загруженности Суда ожидание решения в рамках преюдициальной процедуры на конец 2022 г. составило более 17 месяцев¹. Комплексность проблем, с которыми сталкивается Суд, постоянно возрастает, что связано среди прочего с особой чувствительностью государств-членов к отдельным вопросам. Во-вторых, завершилась предыдущая стадия реформы судебной системы ЕС. С июля 2022 г. СОЮ представлен двумя судьями от каждого государства-члена, а его внутренняя организация и принципы работы подверглись некоторым изменениям, в частности сужение специализации палат на отдельных вопросах и более частое обращение к процедуре рассмотрения сложных дел расширенным составом (пятью судьями). Все это, по мнению Суда, позволило нижестоящему суду не только увеличить количество рассматриваемых дел, но и сделать его потенциальным форумом по рассмотрению новых споров, юрисдикцией по которым он ранее не обладал.

Основываясь на положениях ст. 256 (3) ДФЕС о возможности рассмотрения Судом общей юрисдикции преюдициальных запросов по вопросам, прямо указанным в Статуте², инициатор реформы предложил для делегирования несколько сфер и новые процедурные гарантии и свободы для СОЮ.

Компетенция СОЮ по рассмотрению новых дел

Несмотря на заложенную в учредительных договорах возможность перенаправлять преюдициальные запросы в СОЮ, речь идет только об определенных категориях дел. На это указывают слова «специальные области» (*specific areas*) в ст. 256 (3) ДФЕС. Вопросы интерпретации права Евросоюза по-прежнему остаются в исключительном ведении Суда. С учетом этих ограничений судебная инстанция выявила шесть категорий дел для передачи в СОЮ. Согласно ст. 50b проекта регламента, к ним относятся вопросы, связанные с налогом на добавленную стоимость (НДС), акцизным сбором, Таможенным кодексом, классификацией товаров в соответствии с номенклатурой, компенсацией и помощью пассажирам, системой торговли выбросами парниковых газов³.

30.11.2022. URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_en.pdf (дата обращения: 20.05.2024).

¹ Там же. Р. 3.

² Protocol (No. 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union, annexed to the Treaties, as amended by Regulation (EU, Euratom) 2019/629 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019. OJ L 111. 25.04.2019. P. 1.

³ Draft Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. Outcome of the European Parliament's first reading. Strasbourg. 26–29.02.2024. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7155-2024-INIT/en/pdf> (дата обращения: 20.05.2024).

Первый принцип, из которого исходил Суд, состоял в отделимости подведомственных СОЮ вопросов относительно новых категорий дел. На практике это означает, что все вопросы национального суда должны укладываться в рамки одной области правового регулирования и не затрагивать другие сферы права ЕС. Второй принцип требует, чтобы по передаваемым категориям дел на наднациональном уровне уже была сформирована значительная судебная практика, которая исключает риск затрагивания подведомственных Суду сфер регулирования (вопросы толкования первичного права, международное публичное право, общие принципы права Евросоюза и Хартии об основных правах)¹. Цель третьего принципа – существенно разгрузить Суд, поскольку трансфер редких дел не окажет значительного влияния на уменьшение сроков ожидания решения.

Согласно судебной статистике по рассмотрению дел за 2017–2022 гг., НДС и вопросы компенсации пассажирам попадали под пристальное внимание судей более 200 раз, остальные предложенные Судом сферы – от 20 до 30 раз². Помимо количества спорных дел он учитывал ограниченное количество актов вторичного права, регулирующих эти области, что снижает риск столкновения в будущем указанных норм с основополагающими принципами права ЕС. Кроме того, из почти 630 дел, рассмотренных Судом по указанным категориям за пять лет, только три случая соответствовали повышенному уровню сложности и привели к разбирательству Большой палатой (15 из 27 судей)³. Однако этот факт свидетельствует в пользу передачи полномочий по рассмотрению этих дел СОЮ, поскольку в рамках разбирательства по ним Суд сформировал устойчивую практику, на которую нижестоящий суд сможет опираться.

Еврокомиссия в мнении от 10 марта 2023 г. поддержала реформу и указала, что массив накопленной судебной практики позволит СОЮ эффективно разрешать споры даже по тем делам, где будет принято новое законодательство (например, новый Таможенный кодекс)⁴. ЕК тоже одобрила делегирование ответственности Суду общей юрисдикции и предложила передать дела, которые затрагивают первичное право по отнесенным к его компетенции вопросам, но не требуют дополнительной интерпретации⁵. В то же время Еврокомиссия высказала пожелание детально описать каждую из шести категорий для того, чтобы избежать путаницы при формулировании запроса национальным судом, поскольку дела такого рода часто затрагивают несколько сфер (несмотря на то что все они делегированы СОЮ по

¹ Draft Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. P. 19.

² Request submitted by the Court of Justice... Annex 3.

³ Protocol (No 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union... Art. 16.

⁴ European Commission opinion on the draft amendment to Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union, presented by the Court of Justice on 30 November 2022. Brussels. 10.03.2023. COM(2023) 135 final. P. 10. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0135> (дата обращения: 20.05.2024).

⁵ Там же. P. 16.

нынешней реформе)¹. Инициаторы реформы включили в преамбулу проекта пояснение по каждой категории и актам вторичного права².

В декабре 2023 г. в ходе консультаций с ЕП проект регламента об изменении Статута дополнился положениями о необходимости информировать ряд институтов и органов ЕС о поступлении преюдициального запроса в СОЮ³. В частности, в докладе Комитета по правовым вопросам предложены новые правила относительно доступа к документам Суда ЕС. ЕП должен быть уведомлен о каждом новом преюдициальном запросе, чтобы представить свое заключение (до этого он имел такую возможность только в случае оспаривания в национальном суде принятого им акта). Помимо этого, о поступлении запроса уведомляются Совет ЕС и Европейский центральный банк (ЕЦБ), а также государство-член, ЕК, другие органы и учреждения ЕС, чей акт послужил основой для обращения национального суда. В то же время ЕП и ЕЦБ будет предоставлена возможность дать заключение по делу только при наличии у них особого интереса (или существенного интереса), а другим учреждениям ЕС – при необходимости⁴. Обязанность об информировании затрагивает ключевой принцип институционального баланса и выглядит избыточной и спорной. Пока неясно, как будет запрашиваться обоснование особого интереса по делу и воспользуются ли суды ЕС данной процедурой. Вероятно, это должна будет выработать судебная практика.

Распределение полномочий между судами

Поскольку прежде рассмотрение всех дел по преюдициальной процедуре находилось в единоличном ведении Суда, реформа ставит вопрос о том, какой орган должен определять подсудность дел при обращении к судебной системе ЕС. Если это будет национальный суд, неясно, как ему в таком случае самостоятельно разобратся с подсудностью. Более того, преюдициальные запросы – это зачастую совокупность проблем из разных сфер правового регулирования. Суд в таких условиях предложил не оставлять это на усмотрение направляющего суда, а сохранить в своем ведении.

По этой причине все дела по преюдициальным запросам, как и прежде, на основании ст. 267 ДФЕС будут направляться в Суд, который самостоятельно перенаправит их в СОЮ. По задумке инициаторов реформы за Судом закреплена только

¹ Там же. Р. 12, 15.

² Draft Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union...Preamble 8–10.

³ Maňko R. Amending the Statute of the Court of Justice of the EU. Reform of the preliminary reference procedure. Briefing. EPRS. 07.02.2024. P. 1. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754559/EPRS_BRI\(2023\)754559_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754559/EPRS_BRI(2023)754559_EN.pdf) (дата обращения: 20.05.2024).

⁴ Committee on Legal Affairs. Report on the draft regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. 29.09.2023. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0278_EN.html (дата обращения: 20.05.2024).

координирующая роль. Дело, которое попадает под одну из шести указанных выше сфер правового регулирования и не затрагивает вопросы более общего характера, должно быть передано в Суд общей юрисдикции. Если СОЮ приходит к выводу, что направленные ему на рассмотрение вопросы выходят за пределы закрепленной компетенции, он может использовать право перенаправить дело обратно в Суд. Такое же полномочие остается у Суда при обнаружении комплексности характера вопросов, их принадлежности к разным сферам или влиянии на первичное право ЕС. Пересмотр вынесенных СОЮ решений по преюдициальной процедуре, согласно ст. 256 ДФЕС, возможен только в случаях угрозы единству и внутренней согласованности права ЕС.

Подобное распределение оставляет за Судом привилегированное право на определение подсудности спора и может привести к затягиванию рассмотрения на национальном уровне. Приемлемый способ разрешения этой коллизии – положение о согласованном анализе спорных случаев обоими судами, однако такая возможность не предусмотрена.

Единообразие судебной практики

Одна из ключевых задач при передаче части дел в СОЮ – сохранение единства судебной практики. Под этим подразумевается прежде всего наличие процедурных гарантий единообразного применения права ЕС в отношении будущих решений нижестоящего суда по новым категориям дел. В качестве гарантий Суд предложил наличие составов судей, специализирующихся на каждой категории дел, как это было сделано в прошлом в отношении споров по интеллектуальной собственности и делам гражданских служащих ЕС, и назначение из числа судей генерального адвоката по делам, которые поступили в рамках преюдициальной процедуры.

Статут и правила процедуры Суда уже содержат такую возможность, однако она применяется в исключительных случаях. Теперь назначение будет обязательным. На период рассмотрения дела утвержденный генеральным адвокатом судья не будет выполнять свои функции по рассматриваемому делу. Несмотря на то что согласно ст. 20 Статута допускается, что Суд может прийти к выводу после заслушивания мнения генерального адвоката о необязательности заключения последнего по делу, участие генерального адвоката – важная процедурная гарантия. Оно обеспечивает не только лучшее качество юридического анализа, но и выступает дополнительным инструментом поддержки для презентации дела судьей-докладчиком.

Эти же положения в силу ст. 53 Статута будут применяться к преюдициальной процедуре в СОЮ. Помимо генеральных адвокатов *ad hoc*, по предложению Европейского парламента, в СОЮ введут должность постоянного генерального адвоката, который будет назначаться из числа судей со сроком исполнения полномочий в три года с возможностью однократного продления¹. Постоянный генеральный адвокат в СОЮ будет привлекаться только к делам по преюдициальным запросам и

¹ Draft Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union... Preamble 19.

не будет выполнять функции судьи, тогда как остальные судьи, которые будут выполнять функции генерального адвоката *ad hoc*, могут быть привлечены по другим категориям дел, которые не включают преюдициальные запросы. Аналогичное предложение с установлением продолжительного срока исполнения полномочий для судьи, исполняющего обязанности генерального адвоката по одной из шести категорий дел, поступало от ЕК¹.

Кроме того, Статут будет изменен в части комплектования палат в СОЮ (ст. 50). До реформы судебной системы Суд общей юрисдикции мог заседать в составе трех или пяти судей (большинство дел), одного судьи, Большой палатой (пятнадцать судей) или полным составом (это случалось всего три раза за всю историю существования СОЮ / Суда первой инстанции в делах T-51/89, T-28/90 и T-24/90). Теперь по аналогии с Судом ему будет доступна свобода выбора численности судебного состава в диапазоне от 5 до 15 судей в зависимости от категории и сложности дел. Согласно предложенным поправкам к правилам процедуры, СОЮ остался на формации из девяти судей для составов, рассматривающих дела по преюдициальной процедуре, поскольку палата из семи мало отличается от уже существующей формации в пять судей, а из одиннадцати или тринадцати слишком приближена к Большой палате². Возможность заседать в полном составе была упразднена.

Новая процедура апелляции

Внесенные в 2019 г. изменения в Статут предусмотрели новую процедуру в отношении оспаривания решений по делам, которые первоначально были рассмотрены специальным апелляционным органом при некоторых из агентств ЕС³, а затем в процессе их обжалования – Судом общей юрисдикции. Поскольку такие дела, попадая после СОЮ в Суд, редко приводят к рассмотрению по существу и чаще всего отклоняются как неприемлемые, поправка частично ограничила возможность обращения в вышестоящий суд до случаев, когда по ст. 58а Статута спор затрагивает вопросы в отношении «единства, постоянства и развития права ЕС»⁴. Иными словами, перед подачей апелляции на такое решение СОЮ стороны должны получить особое разрешение Суда. Положения ст. 58 (а) Статута содержат список таких ве-

¹ European Commission opinion on the draft amendment to Protocol No. 3... P. 24.

² Draft Amendments to the Rules of Procedure of the General Court. Council of the European Union. 01.03.2024. P. 6. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2024-INIT/en/pdf> (дата обращения: 20.05.2024).

³ На 1 мая 2019 г., дату вступления поправок к Статуту Суда ЕС, таких агентств было четыре: Ведомство по интеллектуальной собственности ЕС (*European Union Intellectual Property Office*), Ведомство по разнообразию растений (*Community Plant Variety Office*), Европейское агентство по химикатам (*European Chemicals Agency*) и Европейское агентство по авиационной безопасности (*European Union Aviation Safety Agency*).

⁴ Regulation (EU, Euratom) 2019/629 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. OJ L 111. 25.04.2019. P. 1–3. Preamble 4.

домств. В перечень также по умолчанию включены все агентства, в которых после 1 мая 2019 г. появились органы по разрешению споров.

В рамках реформы Суд предложил обновить список учреждений таким образом, чтобы органы по разрешению споров при службах и агентствах ЕС, которые уже существовали на момент 1 мая 2019 г. и не были включены напрямую в список, были отражены в статье. В итоге в перечень внесены еще шесть ведомств¹. Кроме того, Суд высказался за передачу на рассмотрение в СОЮ споров по договорам, заключенным ЕС или от имени ЕС, в которых содержится арбитражная оговорка и которые согласно ст. 272 ДФЕС прежде находились в ведении Суда². Поводом для передачи этой категории дел послужил тот факт, что от СОЮ требуется применять национальное право в зависимости от арбитражной оговорки, а не право ЕС. Следовательно, эти споры не могут привести к необходимости трактовать основы права ЕС³.

Выводы

Реформа судебной системы ЕС, начавшаяся в 2015 г., – одна из самых значимых за последние двадцать лет. Преюдициальная процедура выступает важнейшим элементом выстраивания взаимоотношений Суда ЕС с национальными судами и имеет особое значение для всей системы управления, основанной на принципе господства права (*rule of law*). Этот инструмент длительное время оставался в ведении Суда, который до последнего момента откладывал его разделение с СОЮ, используя различные меры для снижения нагрузки, но сохраняя качество судопроизводства. Дополнительным способом уменьшения сроков ожидания решения могло бы выступить создание специализированного суда, как это предусмотрено в ст. 257 ДФЕС, однако Суд не рассматривал такую возможность. Передаваемые в ходе нынешней реформы категории дел являются пробными. В случае успеха эксперимента в СОЮ будут передаваться и другие споры.

Вопрос эффективной защиты физических и юридических лиц остается важнейшим для слаженного функционирования правовой системы ЕС. По этой причине независимо от взаимоотношений России и ЕС, судебная защита по делам российских граждан и компаний выступает ключевым элементом политико-правовой сферы Евросоюза и предметом пристального наблюдения со стороны российских юристов, государственных органов и юридических фирм. Суду ЕС еще предстоит развеять опасения относительно сохранения единства судебной практики в условиях

¹ Агентство ЕС по сотрудничеству с регуляторами энергетики (*European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators*), Совет по санации банков (*Single Resolution Board*), Европейский банковский орган (*European Banking Authority*), Европейский орган по ценным бумагам и рынкам (*European Securities and Markets Authority*), Европейский орган по страхованию и пенсионному обеспечению (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*), Европейское железнодорожное агентство (*European Union Agency for Railways*). Draft Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union... P. 34.

² Там же. P. 35.

³ Request submitted by the Court of Justice pursuant to the second paragraph of Article 281... P. 9.

распределения преюдициальных запросов между двумя судами, возможных коллизий при определении подсудности спора, а также степени реального снижения нагрузки на Суд.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Акопова И.Г., Энтин Л.М. (отв. ред.) (2001) *Суд Европейских сообществ. Избранные решения*. Норма, Москва. 400 с.

Бирюков М.М. (2013) *Европейское право: до и после Лиссабонского договора: учебное пособие*. Статут, Москва. 240 с.

Кавешников Н.Ю. (2017) Основы права ЕС. *Европейская интеграция*. Под ред. О.В. Буториной, Н.Ю. Кавешникова. Аспект Пресс, Москва. С. 147–160.

Кавешников Н.Ю., Матвеевский Ю.А. (2017) *Европейский союз: история, институты, политика*. Аспект Пресс, Москва. 320 с.

Калиниченко П.А. (2012) *Европейский Союз: право и отношения с Россией*. Норма; Инфра-М, Москва. 272 с.

Кашкин С.Ю. (ред.) (2024) *Право Европейского союза*. Юрайт, Москва. 368 с.

Марченко М.Н. (2013) *Европейский союз и его судебная система*. Проспект, Москва. 288 с.

Матвеевский Ю.А., Энтин Л.М. (ред.) (2011) *Избранные решения европейских судебных инстанций: постановления и комментарии*. Вып. 4. МГИМО-Университет, Москва. 182 с.

Энтин К.В. (2015) *Право Европейского Союза и практика Суда Европейского Союза*. Норма; Инфра-М, Москва. 240 с.

Энтин Л.М., Энтин М.Л. (ред.) (2018) *Европейское право. Основы интеграционного права Европейского союза и Евразийского экономического союза*. Инфра-М, Москва. 528 с.

Энтин М.Л. (1987) *Суд европейских сообществ: Правовые формы обеспечения западно-европейской интеграции*. Междунар. отношения, Москва. 173 с.

Alemanno A., Pech L. (2017) Thinking justice outside the docket: A critical assessment of the reform of the EU'S court system. *Common Market Law Review*. Vol 54. Issue 1. P. 129–175.

Arnulf A. (2020) The Many Ages of the Court of Justice of the European Union. *New Legal Approaches to Studying the Court of Justice*. Ed. by C. Kilpatrick, J. Scott. Oxford University Press. P. 12–44.

Carruba C.J., Murrah L. (2005) Legal Integration and Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union. *International Organization*. Vol. 59. Issue 2. P. 399–418.

Diyachenko E., Entin K. (2017) The Court of the Eurasian Economic Union: Challenges and Perspectives. *Russian Law Journal*. Vol. 5. No. 2. P. 53–74.

Fairhurst J. (2012) *Law of the European Union*. Pearson, N.Y., USA. 793 p.

Langer J. (2016) The Preliminary Ruling Procedure: Old Problems or New Challenges? *Social Science Research Network*. 29.12. URL: <https://ssrn.com/abstract=2885256> (accessed: 20.05.2024).

Reform of the Preliminary Ruling Procedure in the EU Court System

M.L. Entin

Doctor of Science (Law)

Head of the Integration Law and Human Rights Department, MGIMO University

Professor at MGIMO, UrFU, Immanuel Kant Baltic Federal University

Chairman of the Board of AEVIS

76, Vernadsky Ave., Moscow, Russia, 119454

E-mail: entinmark@gmail.com

Современная Европа, 2024, № 4

A.V. Turkina

Candidate of Science (Law)

Docent of the Immanuel Kant Baltic Federal University

14, A. Nevskogo Str., Kaliningrad, Russia, 236041

E-mail: *anastasiya.turkina@gmail.com*

Abstract. In 2022, the Court of Justice of the European Union announced a new stage of reform of its system. In the face of an increase in the number of cases under consideration it is designed to maintain a professional and thorough approach to disputes resolution while reducing the time of legal proceedings. The changes are based on the new competence of the General Court to deal with requests under preliminary ruling procedure and certain other categories of disputes, as well as obtaining more freedom in matters of internal organization and the establishment of a permanent position of Advocate General. Taking into account the scientific and educational literature already published in Russia on the basics of the Court of Justice of the EU, the authors focused their attention on current issues and prospects for the development of the EU judicial system. The purpose of the article is a doctrinal study of the reasons that led to this reform, an analysis of the final text of the agreed draft regulation, as well as an overview of the measures that were implemented by the European Court of Justice at earlier stages and the reasons why they were insufficient. The authors consider new categories of cases, procedural guarantees to maintain uniformity of judicial practice and the stages of discussion of the draft regulation, which took place in 2023 in the EU institutions responsible for the adoption of the new legislation.

Keywords: European Court of Justice, General Court, preliminary ruling, ECJ reform, Statute of the ECJ, founding treaties of the European Union

DOI: 10.31857/S0201708324040028

REFERENCES

- Akopova I.G., Entin L.M. (ed.) (2001) *Sud Evropeiskikh soobshchestv. Izbrannye resheniya* [Court of the European Communities. Featured Decisions], Norma, Moscow, Russia. (In Russian).
- Alemanno A., Pech L. (2017) Thinking justice outside the docket: A critical assessment of the reform of the EU's court system, *Common Market Law Review*, 54(1), pp. 129–175.
- Arnall A. (2020) The Many Ages of the Court of Justice of the European Union, in Kilpatrick C., Scott J. (ed.) *New Legal Approaches to Studying the Court of Justice*, Oxford University Press, pp. 12–44.
- Biryukov M.M. (2013) *Evropeiskoe pravo: do i posle Lissabonskogo dogovora* [European Law: Before and After the Lisbon Treaty], Statut, Moscow, Russia. (In Russian).
- Carruba C.J., Murrah L. (2005) Legal Integration and Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union, *International Organization*, 59(2), pp. 399–418.
- Diyachenko E., Entin K. (2017) The Court of the Eurasian Economic Union: Challenges and Perspectives, *Russian Law Journal*, 5(2), pp. 53–74.
- Entin K.V. (2015) *Pravo Evropeiskogo Soyuza i praktika Suda Evropeiskogo Soyuza* [Law of the European Union and practice of the Court of Justice of the European Union], Norma; Infra-M, Moscow, Russia. (In Russian).

Entin L.M., Entin M.L. (ed.) (2018) *Evropeiskoe pravo. Osnovy integratsionnogo prava Evropeiskogo soyuza i Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza* [European law. Fundamentals of integration law of the European Union and the Eurasian Economic Union], Infra-M, Moscow, Russia. (In Russian).

Entin M.L. (1987) *Sud Evropeiskih soobshestv: Pravovye formy obespecheniya zapadnoevropeiskoy integratsiyi* [The Court of Justice of the European Communities: Legal forms of ensuring Western European integration], International relations, Moscow, Russia. (In Russian).

Fairhurst J. (2012) *Law of the European Union*, Pearson, N.Y., USA.

Kalinichenko P.A. (2012) *Evropeiskii Soyuz: pravo i otnosheniya s Rossiei* [European Union: law and relations with Russia], Norma; Infra-M, Moscow, Russia. (In Russian).

Kashkin S.Yu. (ed.) (2024) *Pravo Evropeiskogo soyuza* [Law of the European Union], Yurait, Moscow, Russia. (In Russian).

Kaveshnikov N.Yu. (2017) Osnovy prava ES [Fundamentals of the EU law], in Butorina O.V., Kaveshnikov N.Yu. (ed.) *Evropeiskaya integratsiya: uchebnik*, Aspekt Press, Moscow, Russia, pp. 147–160. (In Russian).

Kaveshnikov N.Yu., Matveevskii Yu.A. (2017) *Evropeiskii soyuz: istoriya, instituty, politika* [European Union: history, institutions, politics], Aspekt Press, Moscow, Russia. (In Russian).

Langer J. (2016) The Preliminary Ruling Procedure: Old Problems or New Challenges?, *Social Science Research Network*, 29.12. URL: <https://ssrn.com/abstract=2885256> (accessed: 20.05.2024).

Marchenko M.N. (2013) *Evropeiskii soyuz i ego sudebnaya sistema* [The European Union and its judicial system], Prospekt, Moscow, Russia. (In Russian).

Matveevskii Yu.A., Entin L.M. (ed.) (2011) *Izbrannye resheniya evropeiskikh sudebnykh instantsii: postanovleniya i kommentarii* [Selected decisions of European courts: judgments and comments], 4, MGIMO-Universitet, Moscow, Russia. (In Russian).