

Д. В. Пономарева*

К вопросу о реформе Суда ЕС

Аннотация. В статье проводится анализ реформы Суда ЕС как попытки решения текущих проблем функционирования судебной системы Европейского Союза. Рассмотрены основные причины ее проведения, а также предпринята попытка проанализировать основные точки зрения представителей европейского судейского сообщества на указанную инициативу. Автором делается вывод о необходимости доработки проекта реформы в целях повышения эффективности работы судебного института.

Ключевые слова: Суд ЕС, реформа, Трибунал первой инстанции, специализированные суды, судебный институт, единообразие судебной практики, требование недискриминации, процедура назначения судей, судебная система ЕС, полномочия Суда ЕС.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.68.7.180-185

Принимая во внимания важную роль, которую играет Суд Европейского Союза (далее — Суд ЕС) в институциональной системе ЕС, в особенности тот факт, что со вступлением в силу 1 декабря 2009 года Лиссабонского договора сам Союз претерпел существенные изменения, вопрос судебного реформирования стал как никогда актуальным. Хотя главный судебный институт, ставший поистине флагманом европейской интеграции, на протяжении всей истории своего существования, с момента создания Европейского объединения угля и стали, учрежденного Парижским договором в 1951 году, и до сегодняшнего дня, характеризовался эволюционной изменчивостью, темпы его эволюции прежде не были столь ошеломляюще стремительными.

Подобное положение дел не случайно. Реформирование было вызвано необходимостью решения накопившихся проблем, которые буквально пронизывали всю судебную

систему Европейского Союза. К ним относилась чрезмерная загруженность Суда и напрямую связанная с нею невозможность рассмотрения дела в разумный срок. Лиссабонский договор постарался дать свой ответ на подобные вызовы. Им были внесены существенные изменения в положения Статута Суда ЕС об организации его работы, компетенции судебного института.

Что касается организационных аспектов, то необходимо отметить, что благодаря ревизионному Лиссабонскому договору судебный институт получил свое современное официальное наименование — Суд Европейского Союза¹. Договор утвердил трехзвенную структуру Суда, представленную собственно Судом Европейского Союза, Трибуналом первой инстанции (учрежден в 1988 году), Трибуналом по делам публичной службы (учрежден в 2004 году). Также были внесены некоторые изменения в процедуру назначения судей Суда ЕС².

¹ Ранее, до вступления в силу Лиссабонского договора, существовал Суд Европейских сообществ.

² См.: *Vățăman Dan*. The Court of Justice of the European Union after the reform established by the Lisbon Treaty. Bucharest : Universul Juridic Publishing House, 2011.

© Пономарева Д. В., 2016

* Пономарева Дарья Владимировна, аспирантка кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

ponomard@yandex.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Гораздо более фундаментальные изменения коснулись компетенции судебного института. Так, обновленные Договоры ЕС (Договор о Европейском Союзе 1992 г. и Договор о функционировании Европейского Союза 1957 г.) распространили юрисдикцию Суда на пространство свободы, безопасности и правосудия, что, безусловно, напрямую связано с ликвидацией системы «трех опор», на которой базировался когда-то «долиссабонский» Европейский Союз. С вступлением в силу нового ревизионного договора Суд ЕС приобрел полномочия по вопросам толкования и применения Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г., ставшей, наряду с Договорами ЕС, источником первичного права ЕС³. Лиссабонский договор позволил Суду ЕС выносить в преюдициальном порядке не только решения о толковании данных Договоров, но и о действительности и толковании актов институтов, органов или учреждений Союза.

Лиссабонский договор затронул такой элемент в содержании юрисдикции Суда ЕС, как судебный контроль. В соответствии со статьей 269 «Суд полномочен выносить решение о правомерности акта, принятого Европейским советом или Советом на основании статьи 7 Договора о Европейском Союзе, исключительно по обращению государства-члена, ставшего объектом констатации Европейского совета или Совета, и только в отношении соблюдения процедурных предписаний, установленных данной статьей». Суд ЕС наделяется полномочиями оценивать правомерность действий и решений институтов Союза, что, безусловно, способствует формированию в рамках ЕС собственной системы сдержек и противовесов.

Изменения, внесенные в правовую систему ЕС Лиссабонским договором, позволили любому физическому или юридическому лицу подавать иски против актов, адресатом которых они являются либо которые непосредственно и индивидуально их затрагивают, а также против регламентарных актов, которые непосредственно их затрагивают и не требуют исполнительных мер.

Наконец, реформа Суда ЕС позволила внедрить в судебную систему механизм штрафных санкций, что нашло свое отражение в § 2 ст. 260 Договора о функционировании ЕС: «Если, по мнению Комиссии, заинтересованное государство-член не приняло мер, которые требуются для исполнения решения Суда Европейского Союза, то, предварительно дав возможность этому государству представить свои замечания, она может обратиться в Суд Европейского Союза. Комиссия указывает размер фиксированной суммы или пени, подлежащих уплате заинтересованным государством-членом, которые, по ее мнению, соответствуют обстоятельствам.

Если Суд Европейского Союза признает, что заинтересованное государство-член не привело себя в соответствие с его решением, то он может возложить на это государство-член обязанность по уплате фиксированной суммы или пени».

Лиссабонский договор попытался дать свой ответ вызовам, существующим перед Судом ЕС, однако, как и всякая реформа, пусть и весьма конструктивная, не смог полностью решить текущие проблемы функционирования судебной системы Союза. В 2011 г. Суд ЕС выступил с новой инициативой реформирования судебной системы Европейского Союза.

³ Однако в соответствии с Протоколом о применении Хартии Европейского Союза об основных правах к Польше и Соединенному Королевству «Хартия не расширяет право Суда Европейского Союза или любого юрисдикционного органа Польши или Соединенного Королевства признавать, что законы, регламенты, административные положения, административная практика или административная деятельность Польши или Соединенного Королевства не соответствуют основным правам, свободам и принципам, которые она подтверждает. В частности, и чтобы развеять любые сомнения, ничто в разделе IV Хартии не создает прав, подлежащих судебной защите в Польше или в Соединенном Королевстве, иначе как в той мере, в какой Польша или Соединенное Королевство предусмотрели подобные права в своем национальном законодательстве». Также отмечается, что «когда положение Хартии содержит отсылку к национальным законодательствам и национальной практике, оно применяется к Польше и Соединенному Королевству лишь в той мере, в какой содержащиеся в нем права или принципы признаны в законодательстве или практике Польши или Соединенного Королевства».

Необходимость кардинальной реформы связывалась с постоянным ростом количества обращений в судебные инстанции и рассматриваемых дел в Союзе. Четыре года спустя Европейский парламент, а затем и Совет ЕС рассмотрели предложение председателя Суда ЕС Василиоса Скуриса о поэтапном⁴ увеличении числа судей Трибунала (элемента структуры Суда ЕС, выполняющего роль административного суда)⁵, а также отнесении к юрисдикции Трибунала дел, рассматриваемых по первой инстанции специализированным судебным подразделением Союза.

Судом особо подчеркивается, что внесение вышеуказанных изменений в Статут Суда ЕС не является «временным решением ограниченного числа проблем, но, напротив, представляет собой основательный ответ фундаментальным вызовам, с которыми на сегодняшний день вынужден сталкиваться Суд»⁶. Судебный институт обращает внимание на то, что реформа позволит сократить продолжительность рассмотрения дел в Трибунале, что, безусловно, сможет предотвратить в дальнейшем предъявление исков о нарушении права на рассмотрение дела в разумный срок⁷. Учитывая тот факт, что Трибуналу в среднем требуется около двух лет для вынесения решения, можно сделать вывод, что он достаточно часто имеет дело с подобными исками (T-479/14 *Kendrion v. Court of Justice of the European Union*; T-577/14 *Gascogne Sack Deutschland GmbH and Gascogne v. Court of Justice of the European Union*). На сегодняшний день заявителями подано внушительное ко-

личество исков о возмещении ущерба, причиненном нарушением права на судопроизводство в разумный срок, на общую сумму свыше 20 млн евро⁸.

Среди очевидных преимуществ реформы также называются упрощение структуры судебной системы Союза и обеспечение единообразия судебной практики.

Но все-таки основной причиной преобразований является рост числа рассматриваемых дел. Если в 2000 году таких дел было 398, то в 2014-м — уже 912⁹. Договором о функционировании ЕС предусмотрены механизмы решения такой проблемы. В частности, создание специализированных судов могло бы хотя бы частично разгрузить судебный институт, а именно один из его элементов — Трибунал, рассматривающий по первой инстанции дела, относящиеся к различным сферам компетенции ЕС и разным отраслям права. Однако, по мнению Суда ЕС, учреждение подобных судов само по себе не является панацеей от чрезмерной загруженности. Более того, создание специализированных трибуналов не будет способствовать единообразию судебной практики, так как две судебные инстанции (Суд ЕС и Трибунал) будут решать схожие вопросы посредством отличных друг от друга инструментов: апелляционного производства (Трибунал) либо преюдициальной юрисдикции (Суд ЕС). Не отличаются специализированные трибуналы и достаточной гибкостью в организации своей работы. Так, при резком увеличении объема обращений такие суды, как правило, не имеют возможности рассмотреть их в разумный срок. В то же время при значитель-

⁴ На первом этапе предлагается увеличение числа судейского корпуса Трибунала на 12 членов. Второй этап предполагает отнесение к юрисдикции Трибунала дел, рассматриваемых по первой инстанции Трибуналом по публичной службе, и дальнейший рост числа судей (на 7 человек). На заключительном этапе состав судей Трибунала увеличится еще на 9. Таким образом, в рамках предложенной реформы количество судей к 2019 году должно быть увеличено до 56.

⁵ Право Европейского Союза : учебник для бакалавров: в 2 т. / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков ; под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд. перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. Т. 1 : Общая часть. С. 498.

⁶ URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14448-2014-INIT/en/pdf>.

⁷ Такое право закреплено за гражданами ЕС в статье 47 главы VI Хартии Европейского Союза об основных правах: «Каждое лицо имеет право на справедливое, публичное рассмотрение его дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, который предварительно учрежден законом» (“Everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal previously established by law”) (см.: Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С. Ю. Кашкин. М. : Инфра-М, 2010. С. 119—151).

⁸ URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/23-questions-answers-general-court>.

⁹ URL: http://www.rapsinews.ru/international_news/20150429/273642470.html.

ном снижении количества рассматриваемых дел судьи специализированных трибуналов рискуют оказаться без работы.

Отмечаются структурные недостатки таких судов, которые связаны в первую очередь с процедурой назначения судей и осуществлением ими своих полномочий. Порой отсутствие одного или двух судей может парализовать деятельность трибунала. По крайней мере такие выводы можно сделать исходя из функционирования Трибунала по делам публичной службы, который, по мнению Суда ЕС, «не рекомендуется использовать в качестве модели для учреждения других специализированных судов»¹⁰. В противном случае судебная система Европейского Союза не избавится от налета неэффективности и косности.

Суд ЕС считает, что создание специализированных судов не решает так называемую проблему «представительства»: даже если число судей будет увеличено и государствам-членам будет проще распределять судейские кресла среди своих представителей, это, тем не менее, не позволит им осуществлять полный контроль над процедурой назначения. Если число судей будет равным количеству государств — членов ЕС (на данный момент — 28), нет никакой гарантии, что комитет (selection committee) сможет принять такое решение в отношении кандидатов на должность судей специализированного трибунала, чтобы были учтены интересы каждого из таких государств.

Суд ЕС опасается, что комитету придется отклонить кандидатуру гражданина государства — члена ЕС на должность судьи специализированного трибунала, если у этого государства-члена уже есть свой представитель в другом специализированном трибунале. Подобная практика, в случае ее возникновения, будет несовместимой с требованием недискриминации, принятом в первичном праве ЕС¹¹. Удовлетворение интересов государств-

членов, их полное представительство в судебных инстанциях куда проще осуществить не в рамках многочисленных специализированных судов, а с помощью уже имеющихся элементов судебной системы ЕС — Суда ЕС и Трибунала. По мнению Суда ЕС, увеличение числа судей Трибунала и отнесение к юрисдикции Трибунала дел, рассматриваемых по первой инстанции Трибуналом по публичной службе, выглядит более рациональным решением проблемы загруженности судебного института ЕС.

Несмотря на приводимые аргументы, очевидно свидетельствующие в пользу необходимости скорейшего обновления судебной системы по предложенному образцу, первый этап реформы был подвергнут критике. Председатель Трибунала Марк Джебегер, в частности, отметил, что увеличение вдвое числа судей Трибунала является «вчерашним решением вчерашней проблемы»¹², так как порядка 80 % накопившихся дел уже рассмотрено судебной инстанцией, а оставшееся количество нерассмотренных обращений постепенно сокращается¹³.

Более того, стоимость реформы судебной системы Евросоюза, предусматривающей увеличение количества судей в связи с возрастающей на них нагрузкой, оценивается почти в 13,9 млн евро¹⁴, что, безусловно, не может внушать оптимизма. Именно поэтому реформа в данном виде была отклонена Советом ЕС как «требующая значительных финансовых затрат»¹⁵. Инициатор реформы, председатель Суда ЕС Василиос Скурис, предложил сократить расходы путем «перераспределения состава Суда» вместо назначения новых судей. Это предложение также не было встречено радушно, поскольку подобное «перераспределение» окончательно усложнит работу Трибунала.

Судья Трибунала Ирена Пеликанова отметила, что «в случае внесения изменений в Статут Суда ЕС судьям придется сотрудничать с двумя

¹⁰ Response of the Court of Justice to the Presidency's invitation to present new proposals on the procedures for increasing the number of Judges at the General Court of the European Union // URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14448-2014-INIT/en/pdf>.

¹¹ URL: <http://data.consilium.europa.eu>.

¹² URL: <https://euobserver.com/justice/128508>.

¹³ URL: <https://euobserver.com/justice/128508>.

¹⁴ URL: http://www.rapsinews.ru/international_news/20150429/273642470.html.

¹⁵ ECJ reform : Judges on verge of nervous breakdown // <https://www.contexte.com/article/gouvernement>.

канцеляриями вместо трех»¹⁶, что негативно скажется на эффективности работы института. Кроме того, есть опасения, что «закулисные баталии», разворачивавшиеся между Судом ЕС и Трибуналом, приведут к задвижению на второй план последнего.

23 июня 2015 г. Совет ЕС отклонил предложение о реформировании судебной системы ЕС в указанном виде. Следующим шагом должна стать передача Советом своей позиции на рассмотрение в Европейский парламент. По нашему мнению, проект реформы нуждается в доработке. Увеличение судейского корпуса немыслимо без расширения аппарата Суда (се-

кретарей): функционирование судебной системы будет парализовано. Повышению эффективности работы будет способствовать создание в рамках Трибунала специализированных палат, которые будут рассматривать отдельные категории дел (палата по делам публичной службы, палата по интеллектуальным правам). Такие палаты смогли бы успешно заменить специализированные суды, отнюдь не всегда выступающие эффективным и гибким инструментом борьбы с чрезмерной загруженностью судебного института. Представляется, что реализация подобных инициатив смогла бы решить извечные проблемы судебной системы Европейского Союза.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кашкин С. Ю. Введение в право Европейского Союза : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. / Кашкин С. Ю., Калиниченко П. А., Четвериков А. О. — М. : Эксмо, 2010. — С. 302—324.
2. Право Европейского Союза : учебник для бакалавров : в 2 т. / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков ; под ред. С. Ю. Кашкина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2013. — Т. 1 : Общая часть. — С. 468—515.
3. Право Европейского Союза : учебник для бакалавров : в 2 т. / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков ; под ред. С. Ю. Кашкина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2013. — Т. 2 : Особенная часть. — С. 1023.
4. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С. Ю. Кашкин. — М. : Инфра-М, 2010. — С. 119—151.
5. *Vătăman Dan*. The Court of Justice of the European Union after the reform established by the Lisbon Treaty. — Bucharest : Universul Juridic Publishing House, 2011. — P. 2—8.

Материал поступил в редакцию 18 января 2016 г.

THE QUESTION OF THE REFORM OF THE EUROPEAN UNION COURT OF JUSTICE

PONOMAREVA Darya Vladimirovna — Postgraduate Student of the Department of Integration and European Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ponomard@yandex.ru
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Review. *The paper subjects the EU Court reforms to the analysis that reveals them as attempts to solve existing problems of functioning of the judicial system of the European Union. The paper considers the main reasons for putting the reform into practice, as well as the author makes an attempt to review the major opinions of the representatives of the European judicial community with regard to the initiative. The author concludes that it is necessary to refine the reform draft in order to enhance the effectiveness of the judicial institution.*

Keywords: *EU Court, reform, tribunal of first instance, specialized courts, judicial institution, uniformity of judicial practice, requirement of non-discrimination, procedure for appointing judges, judicial system of the EU, powers of the EU Court.*

¹⁶ URL: <https://www.contexte.com/article/gouvernement>.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Kashkin S. Ju.* Vvedenie v pravo Evropejskogo Sojuza : uchebnik. — 3-e izd., pererab. i dop. / Kashkin S. Ju., Kalinichenko P. A., Chetverikov A. O. — M. : Jeksmo, 2010. — S. 302—324.
2. *Pravo Evropejskogo Sojuza : uchebnik dlja bakalavrov : v 2 t.* / S. Ju. Kashkin, A. O. Chetverikov ; pod red. S. Ju. Kashkina. — 4-e izd. pererab. i dop. — M. : Jurajt, 2013. — T. 1 : Obshhaja chast'. — S. 468—515.
3. *Pravo Evropejskogo Sojuza : uchebnik dlja bakalavrov : v 2 t.* / S. Ju. Kashkin, A. O. Chetverikov ; pod red. S. Ju. Kashkina. — 4-e izd. pererab. i dop. — M. : Jurajt, 2013. — T. 2 : Osobennaja chast'. — C. 1023.
4. *Evropejskij Sojuz: osnovopolagajushhie akty v redakcii Lissabonskogo dogovora s kommentarijami / otv. red. S. Ju. Kashkin.* — M. : Infra-M, 2010. — S. 119—151.
5. *Vătăman Dan.* The Court of Justice of the European Union after the reform established by the Lisbon Treaty. — Bucharest : Universul Juridic Publishing House, 2011. — P. 2—8.