ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА СОРОКИНА

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10

E-mail: sorokina_ea@mail.ru

SPIN-код: 3248-5351

ORCID: 0000-0002-6618-8574

DOI: 10.35427/2073-4522-2019-14-4-sorokina

ПРЕЮДИЦИАЛЬНЫЕ ЗАПРОСЫ В СУД ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ КРИТЕРИИ ПРИЕМЛЕМОСТИ

Аннотация. Преюдициальная процедура, предусмотренная ст. 267 Договора о функционировании Европейского союза, оказала значительное влияние на развитие права ЕС, стала инструментом сотрудничества в рамках диалога между наднациональными и национальными судьями. Механизм преюдициальных запросов позволяет обеспечивать единообразное толкование и применение положений права ЕС во всех государствах-членах и является важным элементом сохранения единства европейской правовой системы.

При разработке механизма преюдициального запроса на уровне ЕС учитывались конституционно-правовые традиции государств-членов, однако в течение долгого времени право ЕС воспринималось как «экзотическое», и его влияние на национальное право зачастую недооценивалось. Первоначально не существовало четких представлений, как будет работать механизм преюдициальных запросов. Суд ЕС поощрял национальные суды государств-членов использовать данный механизм, однако постепенно он начал устанавливать определенные критерии приемлемости в отношении таких запросов.

Практика Суда ЕС была обобщена в обновленных Правилах процедуры 2012 г. В период с 2014 по 2018 г. число дел, направляемых для рассмотрения в рамках преюдициальной процедуры, постоянно увеличивалось. Таким образом, Суд ЕС добился того, чтобы национальные суды стали достаточно активно использовать эту процедуру и закрепление критериев приемлемости не создало для них серьезных проблем.

Введение Судом ЕС минимальных требований к содержанию запросов само по себе не снижает их количества, поскольку признание запроса неприемлемым не препятствует национальному суду направить повторный запрос. Однако это

способствует улучшению качества и эффективности преюдициальной процедуры. Установление соответствующих требований необходимо для того, чтобы Суд ЕС мог предоставить национальным судам полезное для решения конкретного спора толкование права ЕС и обеспечить конструктивность диалога.

Ключевые слова: Суд ЕС, национальные суды, преюдициальная процедура, преюдициальный запрос, приемлемость, судебный диалог

ELENA A. SOROKINA

Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences
10, Znamenka str., Moscow 119019, Russian Federation
E-mail: sorokina_ea@mail.ru
ORCID: 0000-0002-6618-8574

REFERENCES FOR A PRELIMINARY RULING TO THE EUROPEAN UNION COURT OF JUSTICE: THE SUBSTANTIVE CRITERIA OF ADMISSIBILITY

Abstract. The preliminary ruling procedure as stipulated by Article 276 of the Treaty on the functioning of the European Union had a significant impact on the development of EU law and became a collaborative tool as part of the dialogue between supranational and national judges.

The mechanism of preliminary ruling enables to ensure a uniform interpretation and application of the provisions of EU law with all member states and constitutes an instrumental element for preserving the uniformity of the European legal system.

When developing the mechanism of preliminary ruling at EU level one considered constitutional & legal traditions of member states, however, for long periods, the EU was perceived as "exotic" one and its impact on the national law was often underestimated. Initially there were no any clear concepts how the mechanism of preliminary ruling would work. The EU court encouraged national judges of member states to use this mechanism; however, gradually it started introducing certain acceptability criteria in respect of such requests.

The practice of the EU Court was summarized in the updated Rules of Procedure of 25 September 2012. During the period from 2014 to 2018, the number of cases submitted for preliminary ruling procedure was increasingly growing. Consequently, national courts had started using this procedure relatively intensively and the consolidation of acceptability criteria created no serious problems for them.

The imposition by the EU Court of minimal requirements towards the substance of requests does not reduce their number, since the acknowledgement of a request as inadmissible does not prevent a national court from sending a repeated request. However, it contributes to the improvement of quality and efficiency of the preliminary ruling procedure.

The establishment of the respective requirements is necessary to ensure that the EU Court could provide national courts with an interpretation of EU law useful for resolution of a specific dispute and ensure constructiveness of the dialogue.

Keywords: CJEU, national courts, preliminary ruling procedure, request for a preliminary ruling, admissibility, judicial dialogue

1. Введение

Отличительной чертой правовой системы Европейского союза является преюдициальная процедура. Как отмечал Д. Андерсон, данная процедура — основополагающая часть судебной архитектуры Европы, определяющая Суд ЕС в качестве места встречи правового порядка Сообщества (в настоящее время — Союза) и его государств-членов¹. Благодаря механизму преюдициальных запросов Суду ЕС удалось заложить основы европейского правопорядка, включая принципы верховенства и прямого действия права ЕС. Согласно докладу Суда ЕС за 2018 г. принятие решений на основании преюдициальных запросов составляет более 65% его рабочей нагрузки².

Впервые механизм преюдициальных запросов был предусмотрен в Договоре об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 г. В соответствии с данным актом Суд ЕС был наделен компетенцией выносить преюдициальные решения о действительности актов Высшего руководящего органа и Совета, когда их действительность важна для судопроизводства, осуществляемого в национальных судах и трибуналах (ст. 41). Как отмечается в литературе, с момента своего создания преюдициальная процедура, хотя и косвенно, предполагала интерпретационную деятельность Суда ЕС³. В настоящее время данный механизм регулируется ст. 267 Договора о функционировании ЕС⁴, предусматривающей полномочие Суда ЕС выносить решения

¹ См.: *Anderson D.* References to the European Court. London, 1995. P. ix.

² См.: Court of Justice of the European Union. Annual Report. 2018 // Court of Justice of the European Union. URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/_ra_2018_en.pdf (дата обращения: 01.04.2019).

³ См.: *Arnulf A.* Does the Court of Justice Have Inherent Jurisdiction? // *Common Market Law Review*. 1990. Vol. 27. Iss. 4. P. 690; *Базедов Ю.* Европейский суд и частное право: неопределенность, общие принципы и архитектура европейской судебной системы / Пер. с нем. Ю.М. Юмашева // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2012. № 3. С. 119.

⁴ См.: Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // OJ. C326. Vol. 55. 26 October 2012. P. 13–390.

в преюдициальном порядке о толковании учредительных договоров, действительности актов институтов, органов или учреждений Союза и их толковании по запросу национальных судов государств-членов.

Первоначально не существовало четких представлений, каким образом механизм преюдициальных запросов будет работать на практике, и на протяжении многих лет Суд ЕС играл решающую роль в «настройке» его функционирования, способствовал тому, чтобы практика направления преюдициальных запросов стала основой взаимосвязи между наднациональными и национальными судьями. Как подчеркивал бывший судья Суда Европейских сообществ П. Пескаторе, преюдициальная процедура основана на разделении функций между национальными судами и Судом ЕС. Данный механизм не создает иерархических отношений между ними, это диалог, который начался и должен продолжаться в духе сотрудничества⁵. В настоящей статье будет рассмотрена эволюция практики Суда ЕС в отношении содержательных критериев приемлемости преюдициальных запросов национальных судов государств-членов.

2. Механизм преюдициальных запросов: общая характеристика

Механизм преюдициальных запросов позволяет обеспечивать единообразное толкование и применение положений права ЕС во всех государствах-членах⁶ и является важным элементом сохранения единства европейской правовой системы. Кроме того, как устанавливается в практике Суда ЕС, данный механизм позволяет обеспечить право на эффективную судебную защиту, являющееся одной из общих конституционных традиций государств-членов⁷. Преюдициальная процедура обеспечивает также сотрудничество между Судом ЕС и национальными судами, которые признаются «неотъемлемой частью европейской судебной системы»⁸.

⁵ См.: *Pescatore P.* Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del Trattato CEE e la cooperazione tra la Corte e di giudici nazionali // *Il Foro Italiano*. 1986. Vol. 109. No. 1. P. 25/26—47/48.

⁶ См.: Court of Justice of the European Union. Recommendations to National Courts and Tribunals in Relation to the Initiation of Preliminary Ruling Proceedings. Introduction // OJ. C257. Vol. 61. 20 July 2018. P. 1.

⁷ CJEC. Case 222/84 Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary. Reference for a preliminary ruling: Industrial Tribunal, Belfast (Northern Ireland) — United Kingdom. Judgment of the Court of 15 May 1986. Para. 18.

⁸ *Temple J.L.* The Duties of National Courts under Community Constitutional Law // *European Law Review*. 1997. Vol. 22. Iss. 1. P. 3.

В п. 2 ст. 267 Договора разграничиваются случаи, когда суд или трибунал государства-члена может либо должен обращаться в Суд ЕС с запросом о вынесении преюдициального решения, касающегося толкования права или действительности актов институтов ЕС. Любой национальный суд либо трибунал имеет право направлять преюдициальный запрос, если полагает, что решение по определенному вопросу необходимо для разрешения им дела по существу. Однако ни в Договоре, ни в других правовых актах ЕС не определяются, какие органы могут рассматриваться в качестве суда или трибунала в контексте данной статьи; только Суд ЕС может установить, соответствует ли конкретный национальный орган критериям, установленным в его судебной практике⁹. Следует отметить, что Суд ЕС может принять преюдициальный запрос от национального органа, не соответствующего этим требованиям и не обладающего статусом суда или трибунала в рамках национальной судебной системы, если речь идет о вопросе, касающемся развития права ЕС¹⁰.

По общему правилу для судов и трибуналов высших инстанций, т.е. для тех, «решения которых не подлежат обжалованию согласно национальному праву», направление преюдициального запроса является обязанностью. Вместе с тем в практике Суда ЕС были сформулированы допустимые основания отступления от данного правила. Так, в решении

⁹ Подробнее см.: *Rodriguez-Medal J. Concept of a Court or Tribunal under the Reference for a Preliminary Ruling: Who Can Refer Questions to the Court of Justice of the EU?* // *European Journal of Legal Studies*. 2015. Vol. 8. No. 1. P. 104–146.

¹⁰ Так, созданный союзом врачей Дании Апелляционный комитет был признан судом в значении ст. 267 Договора, хотя в соответствии с национальным правом не является судебным органом. В частности, Суд ЕС отметил, что в том случае, если задача применения положений европейского права возложена на профессиональную корпорацию, осуществляющую свою деятельность под контролем государственных органов, и если эта корпорация совместно с компетентными государственными органами предусматривает такую процедуру рассмотрения жалоб, которая может затрагивать осуществление прав, предоставляемых правом Сообщества, то для обеспечения надлежащего его функционирования у Суда ЕС должна быть возможность вынесения решений по вопросам толкования права и действительности актов ЕС, которые могут возникнуть в рамках данной процедуры. В связи с отсутствием возможности обжалования в судах общей юрисдикции Апелляционный комитет, который осуществляет свою деятельность с разрешения государственных органов и совместно с ними и решения которого, вынесенные в рамках процедуры с участием противоположных сторон, фактически признаются окончательными, должен рассматриваться в качестве суда государства-члена, правомочного направить преюдициальные запросы в Суд ЕС. См.: CJEC. Case 246/80 *C. Broekmeulen v. Huisarts Registratie Commissie*. Reference for a preliminary ruling: *Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde's-Gravenhage-Netherlands*. Judgment of 6 October 1981. Paras. 16, 17.

по делу *Da Costa* было установлено, что наличие толкования в уже вынесенных решениях Суда лишает данную обязанность юридической цели и значения¹¹. Впоследствии в решении по делу *CILFIT* Суд ЕС уточнил, что направление преюдициального запроса не требуется, во-первых, если уже есть устоявшаяся практика Суда ЕС по затрагиваемому в деле вопросу и национальный суд хочет ей последовать, во-вторых, если соответствующая судебная практика отсутствует, но правильное применение права ЕС является настолько очевидным, что нет оснований для разумных сомнений в отношении решения поставленного вопроса. Наличие возможности не обращаться с преюдициальным запросом в Суд ЕС должно оцениваться исходя из специфических особенностей права Сообщества, особых сложностей, которые порождает его толкование и опасности расхождения судебных решений в рамках Сообщества¹².

Порядок и этапы производства в рамках преюдициальной процедуры закрепляются в Статуте Суда ЕС, утвержденном Протоколом № 3 к Договору о функционировании ЕС, Правилах процедуры Суда ЕС 2012 г.¹³ и Рекомендациях Суда ЕС 2018 г.

Сама преюдициальная процедура состоит из трех стадий. В том случае, когда возникает вопрос о толковании или действительности европейского права, национальный суд может приостановить основное разбирательство по рассматриваемому делу и направить преюдициальный запрос в Суд ЕС (первая стадия).

Направляя преюдициальный запрос, национальный суд может действовать *ex officio* или по просьбе сторон. Некоторые национальные суды уделяют серьезное внимание пожеланиям сторон, однако Суд ЕС неоднократно подчеркивал, что именно национальный суд, а не стороны в деле, могут обращаться в Суд ЕС, и только национальный суд определяет, с какими вопросами следует обратиться в Суд ЕС, и стороны не могут изменять их содержание¹⁴.

¹¹ См.: CJEC. Joined Cases 28–30/62 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV v. Netherlands Inland Revenue Administration*. Reference for a preliminary ruling: *Tariefcommissie — Netherlands*. Judgment of 27 March 1963. Grounds of Judgment.

¹² См.: CJEC. Case 283/81 *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health*. Reference for a preliminary ruling: *Corte suprema di Cassazione — Italy*. Judgment of 6 October 1982. Para. 21.

¹³ Court of Justice of the European Union. Rules of Procedure of the Court of Justice // OJ. L 265. 29 September 2012. P. 1–42.

¹⁴ См.: CJEC. Sixth Chamber. Case C412/96 *Kainuun Liikenne Oy and Oy Pohjolan Liikenne Ab*. Reference for a preliminary ruling: *Korkein hallinto-oikeus — Finland*. Judgment

Запрос национального суда должен быть сформулирован ясно и не содержать ненужной информации, он должен быть понятен Суду ЕС и другим участвующим в преюдициальной процедуре субъектам. Согласно ст. 94 Правил процедуры запрос должен содержать краткое изложение предмета спора и факты, относящиеся к делу. Кроме того, необходимо отразить общее содержание положений национального права, применимых к делу, а также взаимосвязь между положениями права ЕС и правилами национального законодательства или судебной практики, изложить причины направления запроса.

Структурно вопросы национального суда должны располагаться в отдельной четко обозначенной части запроса, которая не должна превышать 10 страниц (ст. 10 Рекомендаций). Национальный судебный орган может предложить Суду ЕС ответ на поставленный вопрос (ст. 17 Рекомендаций). Довольно часто национальный суд задает несколько вопросов по определенному делу, которые, как правило, логически взаимосвязаны. Суд может переформулировать вопросы, заданные национальным судом, а также определить, что следует учитывать национальному судье при вынесении решения. Кроме того, Суд ЕС может ответить на определенный вопрос с такой степенью детализации, что не потребует ответа на другие.

На второй стадии Суд ЕС рассматривает преюдициальный запрос и принимает преюдициальное решение. Следует отметить, что в любой момент Суд ЕС может принять мотивированное постановление (*court order*), если у него отсутствует юрисдикция для рассмотрения дела или запрос является очевидно неприемлемым (п. 2 ст. 53 Правил процедуры). Суд ЕС не обладает компетенцией по урегулированию основного спора и ограничивается толкованием положений европейского права и проверкой действительности актов ЕС. В его юрисдикцию не входит толкование и проверка положений национального законодательства государств-членов, однако косвенно он может дать их толкование, если нормы национального права содержат ссылки на положения права ЕС.

В соответствии с докладом Суда ЕС за 2017 г. средняя продолжительность рассмотрения преюдициального запроса составляет 16 месяцев¹⁵. Однако если в рассматриваемом национальным судом деле участвует

of 17 September 1998. Para. 23; Third Chamber. Case C296/08 Ignacio Pedro Santesteban Goicoechea. Reference for a preliminary ruling: Cour d'appel de Montpellier — France. Judgment of 12 August 2008. Para. 46.

¹⁵ См.: Court of Justice of the European Union. Annual Report. 2017 // Court of Justice of the European Union. URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-04/_ra_2017_en.pdf (дата обращения: 23.09.2018).

лицо, находящееся под стражей (п. 4 ст. 267 Договора о функционировании ЕС), или если ответ на вопрос является решающим при оценке правовой ситуации, относящейся к сфере регулирования родительских прав или опеки над несовершеннолетними детьми (ст. 33 Рекомендаций), применяется срочная преюдициальная процедура (ст. 107 Правил процедуры)¹⁶. В таких случаях запрос рассматривается в течение двух месяцев. Кроме того, возможно применение ускоренной процедуры вынесения преюдициального решения, если Суд ЕС считает ее действительно необходимой (ст. 105 Правил процедуры)¹⁷.

В соответствии со ст. 23 Статута Суда вынесенное решение, содержащее ответ на вопросы национального суда, направляется в этот суд. Секретарь Суда ЕС уведомляет о вынесенном решении стороны по делу, государства-члены и Европейскую комиссию, а также институт, орган или учреждение Союза, издавший акт, действительность или толкование которого оспаривается. В течение двух месяцев после последнего уведомления стороны, государства-члены, Комиссия

¹⁶ В частности, согласно п. 1 ст. 107 Правил процедуры, если преюдициальный запрос касается одного или нескольких вопросов в сфере действия Раздела V Части третьей Договора о функционировании ЕС (Пространство свободы, безопасности и правосудия), то по ходатайству национального суда или трибунала либо в исключительных случаях по предложению Суда ЕС такие запросы рассматриваются в рамках срочной преюдициальной процедуры. Национальный суд или трибунал, направляющий запрос, должен указать вопросы факта и права, которые определяют безотлагательность и обосновывают применение этой исключительной процедуры, и, насколько это возможно, предполагаемый ответ на поставленные вопросы (п. 2 ст. 107 Правил процедуры). Если национальный суд или трибунал не обратился с ходатайством о принятии решения в рамках срочной преюдициальной процедуры, то Председатель Суда ЕС может, если *prima facie* требуется применение этой процедуры, попросить палату рассмотреть вопрос о необходимости ее использования (п. 3 ст. 107 Правил процедуры).

¹⁷ По ходатайству национального суда или трибунала, обратившегося с запросом, либо в исключительных случаях по собственной инициативе Председатель Суда ЕС, может, если характер дела требует рассмотрения в сжатые сроки, принять решение о рассмотрении преюдициального запроса в ускоренном порядке, заслушав мнение судьи-докладчика и генерального адвоката (п. 1 ст. 105 Правил процедуры). В этом случае он безотлагательно определяет дату слушания дела, о которой уведомляются заинтересованные лица (п. 2 ст. 105 Правил процедуры). В течение установленного Председателем срока, который не может составлять менее 15 дней, заинтересованные лица могут направить в Суд свои письменные заявления или замечания. Председатель Суда ЕС может предложить данным лицам ограничиться в своих письменных заявлениях или замечаниях только основными вопросами права, вытекающими из преюдициального запроса (п. 3 ст. 105 Правил процедуры).

и в необходимых случаях соответствующий институт, орган или учреждение Союза могут представить в Суд заявление или письменные замечания.

Процесс заканчивается на третьей стадии в национальном суде, который при вынесении решения по делу должен придерживаться толкования, содержащегося в преюдициальном решении Суда ЕС. При этом национальный суд должен оценить, является ли изложенные в преюдициальном решении ориентиры достаточными для разрешения дела или необходимо обратиться за новыми разъяснениями в Суд (п. 2 ст. 104 Правил процедуры). Если Суд ЕС признал недействительность некоторых положений акта ЕС, национальный суд должен воздержаться от дальнейшего их применения. Преюдициальное решение является обязательным и для других судов, которые будут рассматривать дело в случае его обжалования. Судебные органы других государств-членов могут также использовать разъяснения Суда ЕС при осуществлении судопроизводства.

3. Эволюция практики Суда ЕС в отношении содержательных требований к приемлемости преюдициальных запросов

3.1. *Гибкий подход Суда ЕС к оценке приемлемости преюдициальных запросов.* В первые десятилетия после создания Суда ЕС количество преюдициальных запросов было невелико. Так, Суд в Люксембурге ждал почти 10 лет, прежде чем получил первый преюдициальный запрос в 1961 г. от Апелляционного суда Гааги¹⁸. Как гласит легенда, в этот день совещательная комната Суда была усыпана пробками от шампанского¹⁹.

Нежелание национальных Судов обращаться с преюдициальными запросами в наднациональную инстанцию было обусловлено определенными причинами. На ранней стадии интеграционного процесса был не ясен статус Суда ЕС, и верховные суды государств — членов ЕС чувствовали определенную «угрозу» с его стороны, поскольку до учреждения Суда именно они являлись последними инстанциями в тол-

¹⁸ См.: CJEC. Case 13/61 *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd v. Robert Bosch GmbH and Maatschappij tot voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn*. Reference for a preliminary ruling: *Gerechtshof 's-Gravenhage — Netherlands*. Judgment of 6 April 1962; *Thompson D. The Bosch Case // The International and Comparative Law Quarterly*. 1962. Vol. 11. No. 3. P. 721–741.

¹⁹ См.: *Mancini G.F. The Making of a Constitution for Europe // Mancini G.F. Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays*. Oxford, 2000. P. 9.

ковании национального права²⁰. Хотя до Второй мировой войны уже выдвигалась идея обращения национальных судов с запросами в международный суд²¹, тем не менее отсутствовали определенная модель и опыт применения преюдициальной процедуры.

При разработке механизма преюдициального запроса на уровне ЕС учитывались конституционно-правовые традиции государств-членов. В литературе отмечается, что юрисдикция Суда ЕС по вынесению преюдициальных решений обязана своим происхождением влиянию опыта итальянского Конституционного суда и Федерального конституционного суда Германии, данный механизм имеет также определенное сходство с французской системой, где «суды общей юрисдикции могут направлять запросы по различным вопросам в административные суды для предварительного решения и *vice versa*»²². Однако на национальном уровне существовали определенные различия в характере этих процедур, и изначальное стремление государств-членов не допускать сходство между национальными правовыми порядками сказывалось в определенной степени и на нежелании применять преюдициальные запросы.

Кроме того, в течение долгого времени право ЕС воспринималось как «экзотическое», его влияние на национальное право зачастую недооценивалось. Право ЕС рассматривали в качестве иностранного права, к которому государства-члены относились подозрительно²³. И в этом смысле весьма примечательно решение Федерального верховного суда Германии от 17 декабря 1970 г., в котором подчеркивалось, что Суд ЕС не следует рассматривать в качестве иностранного суда; новый «над-

²⁰ См.: *Bebr G.* Article 177 of the EEC Treaty in the Practice of National Courts // *The International and Comparative Law Quarterly*. 1977. Vol. 26. No. 2. P. 242.

²¹ Еще в 1907 г. высказывалось предположение, что подобной юрисдикцией будет обладать Международная призовая палата, которая так и не была создана (подробнее см.: *Hartley T.* National Law, International Law and EU Law — How Do They Relate? // *Asserting Jurisdiction: International and European Legal Perspectives* / Ed. by P. Capps, M. Evans, S. Konstadinides. Oxford; Portland, 2003. P. 70; *Plender R.* The European Court as an International Tribunal // *The Cambridge Law Journal*. 1983. Vol. 42. Iss. 2. P. 284). Кроме того, отмечалось, что возможно предоставление таких полномочий Постоянной палате международного правосудия, т.е. судебному органу, учрежденному под эгидой Лиги Наций в 1920 г. (см.: *Lauterpacht H.* Decisions of Municipal Courts as a Source of International Law // *British Yearbook of International Law*. 1929. Vol. 10. P. 94–95).

²² *Plender R.* Op. cit. P. 284. См. также: *Broberg M., Fenger N.* Preliminary References to the European Court of Justice. Oxford, 2010. P. 4.

²³ См.: *Prechal S.* National Courts in EU Judicial Structures // *Yearbook of European Law*. 2006. Vol. 25. Iss. 1. P. 434.

национальный» орган создан для достижения целей интеграционного процесса, которые разделяют государства-члены, и он является такой же неотъемлемой частью национальной судебной системы²⁴.

С учетом данных обстоятельств в этот период Суд ЕС старался не создавать препятствий национальным судам в процессе принятия решений о направлении преюдициальных запросов. В частности, он воздерживался от какой-либо оценки их содержания и установления критериев или требований в отношении приемлемости запросов. Так, подчеркивалось, что Суд ЕС не должен критиковать цели и основания направления запросов национальными судами²⁵. Он исходил из того, что национальный суд, хорошо знающий фактические обстоятельства дела, находится в лучшем положении для определения того, необходимо ли преюдициальное решение²⁶. Суд ЕС акцентировал внимание на том, что национальные суды имеют широкую свободу усмотрения в отношении направления запросов, а роль Суда заключается в обеспечении, насколько это возможно, единообразного толкования права ЕС²⁷. Придерживаясь данного подхода, Суд показывал, что взаимоотношения между судами основаны исключительно на сотрудничестве и не предполагают иерархии²⁸.

Стремление Суда ЕС рассматривать практически любые запросы²⁹ хорошо иллюстрирует дело *Da Costa en Schaake NV*³⁰, в котором гол-

²⁴ См.: *Bebr G.* Op. cit. P. 245–246.

²⁵ См.: CJEC. Case 6/64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano — Italy. Judgment of 15 July 1964. Para. 2; Case 13/68 *SpA Salgoil v. Italian Ministry for Foreign Trade*, Rome. Reference for a preliminary ruling: Corte d'appello di Roma — Italy. Judgment of 19 December 1968. Para. 1.

²⁶ См.: CJEC. Case 83/78 *Pigs Marketing Board v. Redmond*. Reference for a preliminary ruling: Armagh Magistrate's Court (Northern Ireland) — United Kingdom. Common organization of the market in pigmeat. Judgment of 29 November 1978. Para. 25.

²⁷ См.: CJEC. Case 166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Reference for a preliminary ruling: Bundesfinanzhof — Germany. Judgment of 16 January 1974. Para. 2.

²⁸ См.: *Schermers H.G., Waelbroeck D.* Judicial Protection in the European Communities. Deventer; Boston, 1992. P. 394; *Lenaerts K.* Form and Substance of the Preliminary Rulings Procedure // *Institutional Dynamics of European Integration Essays in Honour of Henry G. Schermers* / Ed. by D. Curtin, T. Heukels. Vol. II. Dordrecht, 1994. P. 355.

²⁹ Положительная оценка данного подхода Суда ЕС находит отражение и в отечественной литературе. См.: *Исполинов А.* Прецедент в практике Суда Европейского союза // *Международное правосудие*. 2016. № 3. С. 72.

³⁰ CJEC. См.: Case 28–30/62 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer, Hoechst Holland NV v. Netherlands Inland Revenue Administration*. Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie — Netherlands. Judgment of 27 March 1963.

ландский суд обратился с запросом, практически идентичным запросу в деле *Van Gend en Loos*³¹. Европейская комиссия предложила по этой причине признать запрос неприемлемым., однако Суд ЕС возразил, что существование аналогичного решения может свидетельствовать только о том, что у национального суда отсутствует обязанность направлять преюдициальный запрос³².

Кроме того, Суд ЕС принимал преюдициальные запросы национальных судов, когда сформулированные в них вопросы «не отличались совершенством», и не критиковал основания и цели их направления³³. Однако, как отмечается в литературе, Суд, не стесняясь, переформулировал вопросы в преюдициальных запросах национальных судов³⁴.

Суд ЕС проявлял инициативу, приглашая таким образом в Люксембург национальные суды³⁵, поскольку существование европейского правопорядка зависело от достижения единообразия в толковании и применении права ЕС³⁶. В данном случае можно согласиться с мнением А.С. Исполинова: Суд ЕС исходил из того, что национальные суды являются его основными союзниками и навязывать им что-то без их согласия и готовности сотрудничать было бы равносильно судеб-

³¹ См.: CJEC. Case 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*. Reference for a preliminary ruling: *Tariefcommissie — Netherlands*. Judgment of 5 February 1963.

³² См.: CJEC. Case 28–30/62 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer, Hoechst Holland NV v. Netherlands Inland Revenue Administration*. Reference for a preliminary ruling: *Tariefcommissie — Netherlands*. Judgment of 27 March 1963. Grounds of judgment; Fourth Chamber. Case 11/84. *Procureur de la République v. Christian Gratiot*. Reference for a preliminary ruling: *Tribunal de grande instance de Briey — France*. Judgment of 25 September 1985. Para. 5; Fourth Chamber. Case 34/84. *Procureur de la République v. Michel Leclerc*. Reference for a preliminary ruling: *Tribunal de grande instance de Nanterre — France*. Judgment of 25 September 1985. Para. 5; Fourth Chamber. Joined cases 79 and 80/84. *Procureur de la République v. Claude Chabaud and Jean-Louis Rîmy*. Reference for a preliminary ruling: *Tribunal de grande instance de Verdun — France*. Judgment of 25 September 1985. Para. 5.

³³ См.: CJEC. Case 35/76 *Simmenthal SpA v. Ministero delle Finanze*. Reference for a preliminary ruling: *Pretura di Susa — Italy*. Judgment of 15 December 1976. Para 4; Case 5/77 *Carlo Tedeschi v. Denkavit Commerciale s.r.l.* Reference for a preliminary ruling: *Pretura di Lodi — Italy*. Judgment of 5 October 1977. Paras. 17–20.

³⁴ См.: *Shaw J.* Article 177 EC — The Organic Connection Between National Courts and the Court of Justice // *Shaw J.* *Law of the European Union*. London, 1996. P. 137.

³⁵ См.: *Douglas-Scott S.* *Constitutional Law of the European Union*. Harlow, 2002. P. 235.

³⁶ См.: *Anderson D.* *Op. cit.* P. 95.

скому колониализму³⁷. Благодаря такому гибкому подходу Суду удалось установить доверительные отношения с национальными судами, которые чувствовали себя уверенно в развивающемся судебном диалоге³⁸.

3.2. *Требование реальности спора как предпосылка установления со-держательных критериев приемлемости преюдициальных запросов.* В 1980-х гг. наметились изменения в подходе Суда ЕС, характеризовавшиеся установлением определенных требований в отношении направляемых национальными судами преюдициальных запросов. Суд «начал оценивать качество запросов»³⁹. Первоначально это нашло отражение в известной серии дел *Foglia v. Novello*⁴⁰.

Несмотря на то что в этих делах Суд ЕС установил требование, касающееся характера спора, именно эти решения послужили основой для разработки критериев, относящихся к содержанию запросов национальных судов. В первом деле *Foglia* между физическими лицами был заключен договор купли-продажи винодельческой продукции, предусматривавший импорт товара из Италии во Францию, в котором указывалось, что любые расходы, налагаемые итальянскими или французскими государственными органами вопреки положениям Договора о свободном перемещении товаров, не могут перекладываться на покупателя. Соответствующее положение было включено и в соглашение между продавцом и компанией, ответственной за поставку винодельческой продукции. Однако при ввозе на территорию Франции товар был обложен налогом. Транспортная компания его уплатила, а затем взыскала с продавца вина, обратившегося в суд с иском о взыскании данной суммы с покупателя. Итальянский суд обратился с преюдициальным запросом в Суд ЕС.

Отличительная особенность данного дела заключалась в том, что стороны договора были заинтересованы в признании положений

³⁷ См.: *Исполинов А.* Исполнение решений международных судов: теория и практика // *Международное правосудие.* 2017. № 1. С. 61.

³⁸ См.: *Pollicino O.* The New Relationship between National and the European Courts after the Enlargement of Europe: Towards a Unitary Theory of Jurisprudential Supranational Law? // *Yearbook of European Law.* 2010. Vol. 29. Iss. 1. P. 99.

³⁹ См.: *O'Neill M.* Article 177 and Limits to the Right to Refer: An End to the Confusion? // *European Public Law.* 1996. Vol. 2. Iss. 3. P. 379.

⁴⁰ См.: CJEC. Case 104/79 Pasquale Foglia v. Mariella Novello. Reference for a preliminary ruling: Pretura di Bra — Italy. Judgment of 11 March 1980; Case 244/80 Pasquale Foglia v. Mariella Novello. Reference for a preliminary ruling: Pretura di Bra — Italy. Judgment of 16 December 1981.

французского налогового законодательства незаконными. Генеральный адвокат полагал, что Суд ЕС должен отклонить запрос в связи с отсутствием между сторонами разногласий в отношении толкования права ЕС⁴¹. В свою очередь, Суд ЕС подчеркнул: стороны основного разбирательства договорились о результате, которого они хотят достичь, и включили соответствующий пункт в свой договор, это свидетельствует об их заинтересованности в том, чтобы итальянский суд вынес решение о незаконности положений французского налогового законодательства. Искусственный характер спора также очевиден, поскольку транспортная компания не воспользовалась своим правом на возмещение налога согласно французскому законодательству, а продавец без возражений заплатил требуемую сумму данной компании (п. 10). Суд ЕС отметил, что в соответствии с преюдициальной процедурой его обязанность заключается в том, чтобы предоставить национальным судам всю информацию, связанную с толкованием права ЕС, необходимую для разрешения реальных споров. Если бы Суд был обязан вынести решение, основываясь на договоренностях между сторонами, то это бы создало угрозу для системы доступных для физических лиц средств правовой защиты (п. 11). Таким образом, Суд ЕС отказался отвечать на запрос национального суда.

Практически сразу итальянский суд направил еще один запрос в Суд ЕС, чтобы выяснить, соответствует ли решение по первому делу *Foglia* идее разграничения полномочий между национальным судом и Судом ЕС. В решении по второму делу *Foglia* Суд ЕС подчеркнул, что в соответствии с преюдициальной процедурой возложенная на него обязанность не предполагает предоставление консультативных заключений по общим или гипотетическим вопросам. Его функция состоит в том, чтобы оказывать содействие в отправлении правосудия в государствах — членах ЕС. Поэтому он не обладает юрисдикцией отвечать на вопросы, которые возникли в результате договоренностей сторон и не отвечают требованию объективной необходимости, связанной с разрешением спора. В данном случае Суд никоим образом не вмешивается в полномочия национального суда, а лишь препятствует использованию преюдициальной процедуры в целях, отличных от тех, для которых она предназначена (п. 18). Учитывая последствия своих решений, Суд при осуществле-

⁴¹ См.: CJEC. Opinion of Mr. Advocate General Warner delivered on 23 January 1980. Pasquale Foglia v. Mariella Novello. Reference for a preliminary ruling: Pretura di Bra — Italy. Para. 5.

нии своих полномочий в рамках преюдициальной процедуры должен принимать во внимание не только интересы сторон в споре, но также интересы Сообщества и государств-членов (п. 19). Дух сотрудничества требует, чтобы Суд учитывал полномочия национальных судов, но и они должны учитывать те полномочия, которые осуществляются в рамках преюдициальной процедуры исключительно Судом (п. 20).

Новый подход критиковали за то, что Суд вмешивается в полномочия национальных судов и определяет, каким образом они должны действовать. Кроме того, устанавливая, является ли спор искусственным, Суд ЕС исходит из субъективного анализа и оценивает фактические обстоятельства дела, что выходит за рамки его компетенции⁴².

В тот период было неясно, каким образом решения по делам *Foglia v. Novello* повлияют на сотрудничество между судами. Как показала практика, эти решения не следовало рассматривать в качестве «революционных». Придерживаясь такой позиции, Суд ЕС лишь выступал против манипулирования преюдициальной процедурой сторонами судебного разбирательства. Кроме того, эти решения, как отмечалось, носили исключительный характер, их практическое действие не следует переоценивать, поскольку изложенные в них принципы оставались только на бумаге⁴³. В частности, в 2015 г. Суд вновь подтвердил, что только национальный суд определяет, является ли спор реальным или искусственным⁴⁴.

Критика нового подхода способствовала тому, что некоторое время Суд ЕС не обращался к правовым позициям, сформулированным

⁴² См.: *Barav A.* Preliminary Censorship? The Judgment of the European Court in *Foglia v. Novella* // *European Law Review*. 1980. Vol. 5. P. 443; *Bebr G.* The Existence of a Genuine Dispute: An Indispensable Precondition for the Jurisdiction of the Court under Article 177 EEC Treaty? // *Common Market Law Review*. 1980. Vol. 17. Iss. 4. P. 525; *Idem.* The Possible Implications of *Foglia v. Novello II* // *Common Market Law Review*. 1982. Vol. 19. Iss. 3. P. 421, 429; *Anderson D.* The Admissibility of Preliminary References // *Yearbook of European Law*. 1994. Vol. 14. Iss. 1. P. 191–193. *Antyn R.G.* Indirect Taxation and the Role of the European Court of Justice within the Preliminary Reference Procedure // *Perspectives on Federalism*. 2013. Vol. 5. Iss. 1. P. 46–47.

⁴³ См.: *Wahl N., Prete L.* The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings // *Common Market Law Review*. 2018. Vol. 55. Iss. 2. P. 532.

⁴⁴ См.: CJEU. Grand Chamber. Case 62/14 *Peter Gauweiler and Others v. Deutscher Bundestag*. Request for a preliminary ruling from the *Bundesverfassungsgericht*. Judgment of 16 June 2015. Paras. 24–26.

в решениях по делам *Foglia v. Novello*, однако постепенно установленные принципы стали находить отражение в его практике.

Это связано с необычным для Суда делом *Meilicke*⁴⁵. В запросе, направленном Земельным судом Ганновера, содержался длинный перечень вопросов в свете спора между акционерным обществом и одним из акционеров, подавшим в немецкий суд иск против правления в связи с непредставлением ему определенной информации на общем собрании. На первый взгляд информация касалась увеличения капитала общества и использования его средств, однако в действительности речь шла о том, что судебная практика немецких судов в отношении скрытых вкладов (*verdeckte* или *verschleierte Sachenlagen*) противоречит праву ЕС, в частности положениям Второй Директивы Совета 77/91/ЕС от 13 декабря 1978 г., касающейся права компаний⁴⁶. Истец, профессор предпринимательского права, неоднократно критиковавший подход немецких судов, в частности в своей книге, по сути, хотел проверить правильность своей теории.

В данном деле Суд ЕС воспользовался возможностью «повторить и разъяснить» принципы, касающиеся его юрисдикции и приемлемости направляемых запросов⁴⁷. Он вновь подтвердил, что процедура рассмотрения преюдициальных запросов является инструментом сотрудничества между Судом ЕС и национальными судами (п. 22). Если поставленные национальным судом вопросы относятся к толкованию положений права ЕС, Суд в принципе обязан вынести решение (п. 24).

Ссылаясь на дело *Foglia v. Novello I*, Суд отметил, что для того, чтобы определить, относится ли вопрос к его юрисдикции, необходимо изучить обстоятельства, при которых дело было передано национальным судом на его рассмотрение. Суд указал, что в некоторых случаях

⁴⁵ См.: CJEC. Case 83/91 *Wienand Meilicke v. ADV/ORGA F.A. Meyer AG*. Reference for a preliminary ruling: *Landgericht Hannover — Germany*. Judgment of 16 July 1992. Подробный анализ дела см.: *Wooldridge F. Disguised Contributions in Kind; The European Court Refuses a Preliminary Ruling on Hypothetical Questions // Legal Issues of Economic Integration*. 1993. Vol. 20. Iss. 2. P. 69–81.

⁴⁶ См.: Second Council Directive 77/91/EEC of 13 December 1976 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 58 of the Treaty, in respect of the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital, with a view to making such safeguards equivalent // OJ. L 026. Vol. 1. 31 January 1977. P. 1–13.

⁴⁷ См.: *Barnard C., Sharpston E. The Changing Face of Article 177 References // Common Market Law Review*. 1997. Vol. 34. Iss. 5. P. 1136.

еще до направления преюдициального запроса целесообразно установить обстоятельства дела и определить правовую основу национального права, чтобы Суд мог учесть все относящиеся к фактическим и правовым обстоятельствам дела особенности, могущие повлиять на толкование права ЕС. Суд не может обеспечить полезное толкование, если ему неизвестны такие обстоятельства (п. 26).

Суд ЕС установил, что представленные вопросы национального суда не связаны непосредственно с толкованием Директивы и правом акционеров на получение информации от правления — речь идет о совместимости судебной практики немецких судов в отношении скрытых вкладов с положениями права ЕС (п. 28–31). Суд ЕС отказался отвечать на вопросы национального суда, так как ему предлагали вынести преюдициальное решение по гипотетической проблеме без учета всех фактических и правовых обстоятельств дела, которые необходимы для предоставления полезного ответа национальному суду (п. 32).

В последующем данные подходы получили развитие в наиболее часто цитируемом Судом ЕС решении по делу *Telemarsicabruzzo*⁴⁸. В данном деле итальянский суд направил запрос о толковании положений права ЕС о конкуренции, чтобы определить, совместимы ли с ним правила национального законодательства о распределении частот для радио- и телевизионного вещания. В порядке обоснования необходимости толкования положений права ЕС национальный суд лишь сослался на ст. 85(3) и 86 Договора о ЕС.

Суд ЕС указал, что, поскольку необходимо обеспечить полезное толкование права ЕС, национальный суд должен по крайней мере объяснить фактические обстоятельства, которые лежат в основе его вопросов (п. 6). Суд ЕС пришел к выводу, что в конкретных обстоятельствах отсутствует необходимость отвечать на вопросы национального суда (п. 9).

Таким образом, Суд ЕС стал признавать запросы неприемлемыми, если спор носил искусственный и гипотетический характер, были неясны причины направления преюдициального запроса или не была предоставлена информация о фактическом и правовом контексте определенного спора.

⁴⁸ См.: CJEC. Joined cases C-320/90, C-321/90 and C-322/90. *Telemarsicabruzzo SpA and Others v. Circostel, Ministero delle Poste e Telecomunicazioni and Ministero della Difesa*. Reference for a preliminary ruling: Pretura di Frascati — Italy. Judgment of the Court of 26 January 1993.

На изменение подходов Суда ЕС повлияло, с одной стороны, увеличение числа направляемых преюдициальных запросов⁴⁹. С другой стороны, Суд ЕС начал следить за качеством преюдициальных запросов и сотрудничество на основе «воспитания» национальных судов⁵⁰. Как отмечал Генеральный адвокат Ф. Якобс, при принятии решения о том, следует ли отвечать на вопросы национального суда, Суд ЕС основывается на функциональном критерии, т.е. исходит из того, может ли он предоставить полезное для национального суда толкование⁵¹.

4. Требования приемлемости преюдициальных запросов в свете Правил процедуры 2012 г.

Практика Суда ЕС в отношении приемлемости преюдициальных запросов была обобщена в обновленных Правилах процедуры Суда ЕС 2012 г. По мнению экспертов, в этом документе вопросы преюдициальной процедуры и требования в отношении приемлемости преюдициальных запросов были серьезно усовершенствованы⁵².

Начиная с решения по делу *Talasca*⁵³, Суд ЕС акцентировал внимание на том, что требования в отношении содержания преюдициального запроса изложены в ст. 94 Правил процедуры, о которой национальные суды должны знать и обязаны неукоснительно соблюдать в свете предусмотренного ст. 267 Договора о функционировании ЕС сотрудничества⁵⁴.

⁴⁹ См.: *Arnulf A.* The Past and Future of the Preliminary Rulings Procedure // *The Treaty of Nice and Beyond: Enlargement and Constitutional Reform* / Ed. by M. Andenas, J.A. Usher. Oxford, 2003. P. 347.

⁵⁰ См.: *Antyn R.G.* Op. cit. P. 42.

⁵¹ См.: CJEC. Joined Cases C-133/93, C-300/93 and C-362/93 Antonio Crispolti and Others v. Fattoria Autonomata abacchi and Donatab Srl. References for a preliminary ruling: Pretura circondariale di Perugia and Pretura circondariale di Caserta — Italy. Opinion of Advocate General Jacobs delivered on 19 May 1994. Para. 18.

⁵² См.: *Tovo C.* Constitutionalizing the European Court of Justice? The Role of Structural and Procedural Reforms // *Italian Journal of Public Law*. 2018. Vol. 10. Iss. 2. P. 459–460.

⁵³ См.: CJEU. Sixth Chamber. Case C-19/14 Ana-Maria Talasca and Angelina Marieta Talasca v. Stadt Kevelaer. Request for a preliminary ruling from the Sozialgericht Duisburg. Order of 3 July 2014. Para. 21.

⁵⁴ См., например: CJEU. Grand Chamber. Case C-614/14. Criminal proceedings against Atanas Ognyanov. Request for a preliminary ruling from the Sofiyski gradski sad. Judgment of 5 July 2016. Para. 19; Fifth Chamber. Case C-347/16. Balgarska energiyina

Суд ЕС использовал данное положение, объявляя запросы национальных судов частично⁵⁵ или полностью⁵⁶ неприемлемыми, поскольку не был исчерпывающим образом проиллюстрирован соответствующий правовой и фактический контекст⁵⁷. Было весьма существенно, чтобы все предусмотренные в ст. 94 элементы должным образом отражались в запросе. Так, в деле *Volturno* Суд признал запрос неприемлемым, поскольку национальный суд не предоставил четкого объяснения взаимосвязи между применимыми положениями права ЕС и национальным законодательством, хотя фактические обстоятельства и причины направления запроса были в достаточной степени разъяснены⁵⁸.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 101 Правил процедуры Суд ЕС в необходимых случаях может обратиться за разъяснениями в национальный суд для уяснения фактических обстоятельств дела или его правовой основы. В данном контексте представляет интерес позиция Генерального адвоката Н. Валя, сформулированная в заключении по делу *Venturini* от 5 сентября 2013 г.⁵⁹ По его мнению, обращение Суда за разъяснениями должно рассматриваться как исключительная мера, применяемая только в том случае, если пробелы в преюдициальном запросе национального суда носят ограниченный характер и касаются аспектов, не являющихся существенными для

borsa AD (BEB) v. Komisia za energiyno i vodno regulirane (KEVR). Request for a preliminary ruling from the Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria). Judgment of 26 October 2017. Para. 59.

⁵⁵ См.: CJEU. Sixth Chamber. Case C-166/17 Sportingbet PLC and Internet Opportunity Entertainment Ltd v. Santa Casa da Misericórdia de Lisboa and Others. Request for a preliminary ruling from the Supremo Tribunal de Justiça. Order of 19 October 2017.

⁵⁶ См.: CJEU. Eighth Chamber. Case C-321/17 OJ v. Partena, Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants ASBL and Others. Request for a preliminary ruling from the tribunal du travail de Nivelles. Order of 5 October 2017.

⁵⁷ См.: CJEU. Tenth Chamber. Case C-345/16 Jean Jacob and Dominique Lennertz v. État belge. Request for a preliminary ruling from the tribunal de première instance de Liège. Order of 29 November 2016. Para. 21.

⁵⁸ См.: CJEU. Case C-21/11 *Volturno Trasporti Sas di Santoro Nino e c.v. Camera di Commercio di Benevento, Equitalia Polis SpA*. Reference for a preliminary ruling: Commissione tributaria provinciale di Benevento. Order of the Court of 7 June 2012. Para. 14.

⁵⁹ Opinion of Advocate general Wahl delivered on 5 September 2013. Joined Cases C-159/12, C-160/12 and C-161/12 *Alessandra Venturini v. A.S.L. Varese and Others, Maria Rosa Gramegna v. A.S.L. Lodi and Others, Anna Muzzio v. A.S.L. Pavia and Others*. References for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia — Italy.

понимания ключевых вопросов (п. 60). Любые попытки Суда собрать информацию или доказательства, отсутствующие в преюдициальном запросе, неизбежно предполагают интенсивное использование Судом дополнительных ресурсов. В результате этого предпринимаемые им дополнительные усилия не только препятствуют корректному и своевременному рассмотрению соответствующих дел, но и косвенно оказывают воздействие на своевременное завершение других дел, которые ожидают рассмотрения Суда (п. 62).

Как отмечают эксперты, Суд ЕС редко использует обращение в национальный суд⁶⁰. Возможно, это обусловлено тем, что Суд может и не получить ответ от национального суда⁶¹ или ожидать его слишком долго. Так, в деле *EBS Le Relais Nord-Pas-de-Calais* Суд ЕС запросил от национального суда разъяснения по определенным вопросам. 21 декабря 2012 г. национальный суд сообщил, что сможет предоставить ответы только в конце января 2013 г. Основываясь на принципе сотрудничества, Суд ЕС решил перенести рассмотрение данного дела с 6 февраля на 14 марта 2013 г. Однако 14 января национальный суд сообщил, что сможет ответить на запрос Суда ЕС только после заслушивания объяснений сторон, а 1 февраля 2013 г. предложил Суду ЕС принять решение на основании имеющихся у него доказательств, сославшись на загруженность, в связи с которой откладывается слушание по данному делу⁶².

Обращение Суда ЕС за разъяснениями не всегда приводит к желаемому результату. Так, например, в деле *Di Donna*⁶³. Суд ЕС обратился к итальянскому суду для уточнения вопроса, является ли вынесение преюдициального решения необходимым после произошедших изменений в национальной судебной практике. Национальный суд в самой общей форме ответил, что заинтересован в рассмотрении на-

⁶⁰ См.: *Rosas A. The Preliminary Rulings Procedure // A Companion to European Union Law and International Law / Ed. by D. Patterson, A. Södersten. Chichester, 2016. P. 188.*

⁶¹ См.: CJEU. Fifth Chamber. Joined Cases C-556/15 and 22/16 *Fondul Proprietatea SA v. Complexul Energetic Oltenia SA and SC Hidroelectrica SA*. Requests for a preliminary ruling from the Curtea de Apel Craiova and Tribunalul București — Romania. Order of 22 June 2017. Para. 33.

⁶² См.: CJEU. First Chamber. Case C-240/12 *EBS Le Relais Nord-Pas-de-Calais*. Reference for a preliminary ruling: The Rechtbank te Rotterdam (Netherlands). Order of 14 March 2013. Paras. 15–23.

⁶³ См.: CJEU. Third Chamber. Case C-492/11 *Ciro Di Donna v. Societa imballaggi metallici Salerno srl (SIMSA)*. Request for a preliminary ruling from the Giudice di pace di Mercato San Severino Judgment of 27 June 2013.

правленного преюдициального запроса, однако не пояснил, почему поставленные им вопросы сохраняют актуальность после вынесения решения Итальянского конституционного суда (п. 23). Как показывает практика, отсутствие своевременного или исчерпывающего ответа национального суда приводит к тому, что Суд ЕС признает преюдициальный запрос неприемлемым.

5. Заключение

В период с 2014 по 2018 г. постоянно увеличивалось число дел, направляемых для рассмотрения в рамках преюдициальной процедуры: в 2014 г. — 428, в 2015 г. — 436, в 2016 г. — 470, в 2017 г. — 533, а в 2018 г. — 568⁶⁴. Таким образом, Суд ЕС добился того, что национальные суды стали достаточно активно использовать данную процедуру, и закрепление определенных критериев в отношении приемлемости преюдициальных запросов не создало для них серьезных проблем.

Введение Судом ЕС минимальных требований к содержанию запросов само по себе не снижает их количества, поскольку признание запроса неприемлемым не препятствует национальному суду направить повторный запрос. Однако это способствует улучшению качества и эффективности преюдициальной процедуры. Как справедливо отмечается в литературе, «качество диалога зависит от качества заданного вопроса»⁶⁵. И национальные суды должны учитывать то обстоятельство, что формулировки вопросов могут облегчать задачи Суда ЕС или, наоборот, затруднить его работу⁶⁶, и с должной мерой ответственности готовить свои запросы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Базедов Ю. Европейский суд и частное право: неопределенность, общие принципы и архитектура европейской судебной системы / Пер. с нем. Ю.М. Юмашева // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 3. С. 116–142.

⁶⁴ Court of Justice of the European Union. Annual Report. 2018 // Court of Justice of the European Union. URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/_ra_2018_en.pdf (дата обращения: 01.04.2019).

⁶⁵ Gautier Y. Le renvoi préjudiciel: un instrument efficace de dialogue? // Le dialogue entre les juges européens et nationaux: incantation ou réalité? / Dir. de F. Lichère, L. Potvin-Solis, A. Raynouard. Bruxelles, 2004. P. 203–210.

⁶⁶ См.: Rasmussen H. Remedying the Crumbling EC Judicial System // Common Market Law Review. 2000. Vol. 37. Iss. 5. P. 1071–1072.

Исполинов А. Исполнение решений международных судов: теория и практика // Международное правосудие. 2017. № 1. С. 45–68. DOI: 10.21128/2226-2059-2017-1-45-67

Исполинов А. Прецедент в практике Суда Европейского Союза // Международное правосудие. 2016. № 3. С. 64–77.

Anderson D. References to the European Court. London: Sweet & Maxwell, 1995.

Anderson D. The Admissibility of Preliminary References // Yearbook of European Law. 1994. Vol. 14. Iss. 1. P. 179–202. DOI: 10.1093/yel/14.1.179

Antyn R.G. Indirect Taxation and the Role of the European Court of Justice within the Preliminary Reference Procedure // Perspectives on Federalism. 2013. Vol. 5. Iss. 1. P. 38–57.

Arnulf A. Does the Court of Justice Have Inherent Jurisdiction? // Common Market Law Review. 1990. Vol. 27. Iss. 4. P. 683–708.

Arnulf A. The Past and Future of the Preliminary Rulings Procedure // The Treaty of Nice and Beyond: Enlargement and Constitutional Reform / Ed. by M. Andenas, J.A. Usher. Oxford: Hart Publ., 2003. P. 345–354. DOI: 10.5040/9781472562852.ch-013

Barav A. Preliminary Censorship? The Judgment of the European Court in *Foglia v. Novella* // European Law Review. 1980. Vol. 5. P. 443–468

Barnard C., Sharpston E. The Changing Face of Article 177 References // Common Market Law Review. 1997. Vol. 34. Iss. 5. P. 1113–1171.

Bebr G. Article 177 of the EEC Treaty in the Practice of National Courts // The International and Comparative Law Quarterly. 1977. Vol. 26. No. 2. P. 241–282.

Bebr G. The Existence of a Genuine Dispute: An Indispensable Precondition for the Jurisdiction of the Court under Article 177 EEC Treaty? // Common Market Law Review. 1980. Vol. 17. Iss. 4. P. 525–537.

Bebr G. The Possible Implications of *Foglia v Novello II* // Common Market Law Review. 1982. Vol. 19. Iss. 3. P. 421–441.

Broberg M., Fenger N. Preliminary References to the European Court of Justice. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Douglas-Scott S. Constitutional Law of the European Union. Harlow: Longman, 2002.

Gautier Y. Le renvoi préjudiciel: un instrument efficace de dialogue? // Le dialogue entre les juges européens et nationaux: incantation ou réalité? / Dir. de F. Lichère, L. Potvin-Solis, A. Raynaud. Bruxelles: Bruylant, 2004. P. 203–210.

Hartley T. National Law, International Law and EU Law — How Do They Relate? // Asserting Jurisdiction: International and European Legal Perspectives / Ed. by P. Capps, M. Evans, S. Konstadinides. Oxford; Portland: Hart Publishing, 2003. P. 65–82. DOI: 10.5040/9781472562814.ch-004

Lauterpacht H. Decisions of Municipal Courts as a Source of International Law // British Yearbook of International Law. 1929. Vol. 10. P. 65–95.

Lenaerts K. Form and Substance of the Preliminary Rulings Procedure // Institutional Dynamics of European Integration Essays in Honour of Henry G. Schermers / Ed. by D. Curtin, T. Heukels. Vol. II. Dordrecht: Nijhoff, 1994. P. 355–380.

Mancini G.F. The Making of a Constitution for Europe // Mancini G.F. Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays. Oxford: Hart, 2000. P. 1–16. DOI: 10.5040/9781472562081.ch-001

O'Neill M. Article 177 and Limits to the Right to Refer: An End to the Confusion? // European Public Law. 1996. Vol. 2. Iss. 3. P. 375–391.

Pescatore P. Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del Trattato CEE e la cooperazione tra la Corte ed i giudici nazionali // Il Foro Italiano. 1986. Vol. 109. No 1. P. 25/26–47/48.

Plender R. The European Court as an International Tribunal // The Cambridge Law Journal. 1983. Vol. 42. Iss. 2. P. 279–298. DOI: 10.1017/S000819730011311X

Pollicino O. The New Relationship between National and the European Courts after the Enlargement of Europe: Towards a Unitary Theory of Jurisprudential Supranational Law? // Yearbook of European Law. 2010. Vol. 29. Iss. 1. P. 65–111. DOI: 10.1093/yel/29.1.65

Prechal S. National Courts in EU Judicial Structures // Yearbook of European Law. 2006. Vol. 25. Iss. 1. P. 429–450. DOI: 10.1093/yel/25.1.429

Rasmussen H. Remedying the Crumbling EC Judicial System // Common Market Law Review. 2000. Vol. 37. Iss. 5. P. 1071–1112.

Rodriguez-Medal J. Concept of a Court or Tribunal under the Reference for a Preliminary Ruling: Who Can Refer Questions to the Court of Justice of the EU? // European Journal of Legal Studies. 2015. Vol. 8. No. 1. P. 104–146.

Rosas A. The Preliminary Rulings Procedure // A Companion to European Union Law and International Law / Ed. by D. Patterson, A. Södersten. Chichester: Wiley Blackwell, 2016. P. 179–192. DOI: 10.1002/9781119037712.ch13

Schermers H.G., Waelbroeck D. Judicial Protection in the European Communities. Deventer; Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1992.

Shaw J. Article 177 EC — The Organic Connection Between National Courts and the Court of Justice // Law of the European Union. London; Palgrave: Macmillan Law Masters. 1996. P. 135–150. DOI: 10.1007/978-1-349-13078-8_7

Temple J.L. The Duties of National Courts under Community Constitutional Law // European Law Review. 1997. Vol. 22. Iss. 1. P. 3–18.

Tovo C. Constitutionalizing the European Court of Justice? The Role of Structural and Procedural Reforms // Italian Journal of Public Law. 2018. Vol. 10. Iss. 2. P. 447–476.

Wahl N., Prete L. The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings // Common Market Law Review. 2018. Vol. 55. Iss. 2. P. 511–548.

Wooldridge F. Disguised Contributions in Kind; The European Court Refuses a Preliminary Ruling on Hypothetical Questions // Legal Issues of Economic Integration. 1993. Vol. 20. Iss. 2. P. 69–81.

REFERENCES

Anderson, D. (1994). The Admissibility of Preliminary References. *Yearbook of European Law*, 14(1), pp. 179–202. DOI: 10.1093/yel/14.1.179

Anderson, D. (1995). *References to the European Court*. London: Sweet & Maxwell.

Antyn, R.G. (2013). Indirect Taxation and the Role of the European Court of Justice within the Preliminary Reference Procedure. *Perspectives on Federalism*, 5(1), pp. 38–57.

Arnulf, A. (1990). Does the Court of Justice Have Inherent Jurisdiction? *Common Market Law Review*, 27(4), pp. 683–708.

Arnulf, A. (2003). The Past and Future of the Preliminary Rulings Procedure. In: M. Andenas and J.A. Usher, eds. *The Treaty of Nice and Beyond: Enlargement and Constitutional Reform*. Oxford: Hart Publ., 2003. P. 345–354. DOI: 10.5040/9781472562852.ch-013

Barav, A. (1980). Preliminary Censorship? The Judgment of the European Court in *Foglia v. Novella*. *European Law Review*, 5, pp. 443–468.

Barnard, C. and Sharpston, E. (1997). The Changing Face of Article 177 References. *Common Market Law Review*, 34(5), pp. 1113–1171.

Basedow, J. (2010). Der Europäische Gerichtshof und das Privatrecht: Über Unsicherheiten, Allgemeine Grundsätze und die europäische Justizarchitektur. *Archiv für die zivilistische Praxis*, 210(2), pp. 157–195. (in Germ.). [Russ. ed.: Basedow, J. (2012). *Evropeiskii sud i chastnoe pravo: neopredelennost'*, obshchie printsipy i arkhitektura evropeiskoi sudebnoi sistemy. Translated from German by Yu. M. Yumashev. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki* [Law. Journal of the Higher School of Economics], (3), pp. 116–142].

Bebr, G. (1977). Article 177 of the EEC Treaty in the Practice of National Courts. *The International and Comparative Law Quarterly*, 26(2), pp. 241–282.

Bebr, G. (1980). The Existence of a Genuine Dispute: An Indispensable Precondition for the Jurisdiction of the Court under Article 177 EEC Treaty? *Common Market Law Review*, 17(4), pp. 525–537

Bebr, G. (1982). The Possible Implications of *Foglia v Novello II*. *Common Market Law Review*, 19(3), pp. 421–441

Broberg, M. and Fenger, N. (2010). *Preliminary References to the European Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Douglas-Scott, S. (2002). *Constitutional Law of the European Union*. Harlow: Longman.

Gautier, Y. (2004). Le renvoi préjudiciel: un instrument efficace de dialogue? In: F. Lichère, L. Potvin-Solis and A. Raynaud, eds. *Le dialogue entre les juges européens et nationaux: incantation ouréalité?* Bruxelles: Bruylant, pp. 203–210. (in Fr.).

Hartley, T. (2003). National Law, International Law and EU Law — How Do They Relate? In: P. Capps, M. Evans and S. Konstadinides, eds. *Asserting Jurisdiction: International and European Legal Perspectives*. Oxford; Portland: Hart Publishing, pp. 65–82. DOI: 10.5040/9781472562814.ch-004

Ispolinov, A. (2016). *Pretsedent v praktike Suda Evropeyskogo Soyuz* [Precedent in the Jurisprudence of the European Union Court of Justice]. *Mezhdunarodnoe pravosudie* [International Justice], (3), pp. 64–77. (in Russ.).

Ispolinov, A. (2017). *Ispolnenie reshenii mezhdunarodnykh sudov: teoriya i praktika* [Execution of Judgments of International Courts: Theory and Practice]. *Mezhdunarodnoe pravosudie* [International Justice], (1), pp. 45–68. (in Russ.). DOI: 10.21128/2226-2059-2017-1-45-67

Lauterpacht, H. (1929). Decisions of Municipal Courts as a Source of International Law. *British Yearbook of International Law*, 10, pp. 65–95.

Lenaerts, K. (1994). Form and Substance of the Preliminary Rulings Procedure. In: D. Curtin and T. Heukels, eds. *Institutional Dynamics of European Integration Essays in Honour of Henry G. Schermers*. Volume II. Dordrecht: Nijhoff, pp. 355–380.

Mancini, G.F. (2000). The Making of a Constitution for Europe. In: Mancini, G.F. *Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays*. Oxford: Hart, pp. 1–16. DOI: 10.5040/9781472562081.ch-001

O'Neill, M. (1996). Article 177 and Limits to the Right to Refer: An End to the Confusion? *European Public Law*, 2(3), pp. 375–391.

Pescatore, P. (1986). Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del Trattato CEE e la cooperazione tra la Corte ed i giudicinali. *Il Foro Italiano*, 109(1), pp. 25/26–47/48. (in It.).

Plender, R. (1983). The European Court as an International Tribunal. *The Cambridge Law Journal*, 42(2), pp. 279–298. DOI: 10.1017/S000819730011311X

Prechal, S. (2006). National Courts in EU Judicial Structures. *Yearbook of European Law*, 25(1), pp. 429–450. DOI: 10.1093/yel/25.1.429

Rasmussen, H. (2000). Remedying the Crumbling EC Judicial System. *Common Market Law Review*, 37(5), pp. 1071–1112.

Rodriguez-Medal, J. (2015). Concept of a Court or Tribunal under the Reference for a Preliminary Ruling: Who Can Refer Questions to the Court of Justice of the EU? *European Journal of Legal Studies*, 8(1), P. 104–146.

Rosas, A. (2016). The Preliminary Rulings Procedure. In: D. Patterson and A. Södersten, eds. *A Companion to European Union Law and International Law*. Chichester: Wiley Blackwell, pp. 179–192. DOI: 10.1002/9781119037712.ch13

Schermers, H.G. and Waelbroeck, D. (1992). *Judicial Protection in the European Communities*. Deventer; Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Shaw, J. (1996). Article 177 EC — The Organic Connection Between National Courts and the Court of Justice. In: *Law of the European Union*. London; Palgrave: Macmillan Law Masters, pp. 135–150. DOI: 10.1007/978-1-349-13078-8_7

Temple, J.L. (1997). The Duties of National Courts under Community Constitutional Law. *European Law Review*, 22(1), pp. 3–18.

Wahl, N. and Prete, L. (2018). The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings. *Common Market Law Review*, 55(2), pp. 511–548.

Wooldridge, F. (1993). Disguised Contributions in Kind; The European Court Refuses a Preliminary Ruling on Hypothetical Questions. *Legal Issues of Economic Integration*, 20(2), pp. 69–81.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Сорокина Елена Александровна — кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН.

AUTHOR'S INFO:

Elena A. Sorokina — Candidate of Legal Sciences, Research Fellow of the Human Rights Department, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Сорокина Е.А. Преюдициальные запросы в Суд Европейского союза: содержательные критерии приемлемости // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2019. Т. 14. № 4. С. 131–156. DOI: 10.35427/2073-4522-2019-14-4-sorokina

CITATION:

Sorokina, E.A. (2019). References for a Preliminary Ruling to the European Union Court of Justice: The Substantive Criteria of Admissibility. *Trudy Institutagosudarstva i prava RAN — Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 14 (4), pp. 131–156. DOI: 10.35427/2073-4522-2019-14-4-sorokina