



МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

В. І. Фесенко

здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України (м. Київ)

УДК 341

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ ЄС НА ПОЧАТКУ ХХІ СТОЛІТТЯ: МІЖ НІЦЦОЮ ТА ЛІСАБОНОМ

Розглядаються стан та особливості реформування судової системи ЄС на початку ХХІ ст. та окремі аспекти її практичного функціонування. Аналізуються особливості Ніццького та Лісабонського договорів в контексті статусного оновлення Суду ЄС.

Ключові слова: Суд ЄС, Суд першої інстанції, Ніццький договір, Лісабонський договір, інституційна система ЄС.

В останні роки в Європейському Союзі абсолютно чітко спостерігаються дві взаємопов'язані тенденції. З одного боку, хвилі розширення цього інтеграційного об'єднання, де можна виділити безпрецедентне розширення 2004 року, 2007 рік, а також процес приєднання до ЄС балканських країн, чим характеризується сьогоднішня. З іншого боку, розширення ЄС супроводжується масштабною реформою правової системи, квінтесенцією чого став Лісабонський договір 2009 року. Значна частина цього революційного акта присвячена інституційній реформі.

Однак слід вказати на той факт, що всі серйозні зміни в ЄС, починаючи з 1986 року (Єдиний європейський акт), супроводжувались інституційними перетвореннями. Особливо яскраво цей процес проявився після 2004 року, коли одночасно з розширенням Європейського Союзу проводилась масштабна реформа судової системи ЄС, основні контури якої були закріплені в Ніццькому договорі, а деталізувались у новому Статуті Суду ЄС [1, с. 94]. Реформою були охоплені такі найважливіші сфери, як структура судової системи ЄС, статус її ланок і організація їх відносин. Були внесені зміни до порядку судочинства. Про масштаби тієї реформи можна судити вже з того факту, що в результаті реформи статус суду загальної юрисдикції перейшов від Суду ЄС до Суду першої інстанції.

Обґрунтовуючи свого часу необхідність проведення реформи судової системи ЄС, Європейська Комісія, Суд ЄС і автори підготовчих документів, представлених на міжурядовій конференції в Ніцці в 2000 р., вказували, як правило, на кризові явища в діяльності Суду ЄС. Наводились численні дані, які свідчать про те, що Суд



ЄС та Суд першої інстанції не справляються з постійно наростаючим потоком справ, які надходять до них. У результаті цього знижувалась ефективність судової системи, збільшувались терміни розгляду справ, гальмувалось вирішення багатьох важливих проблем функціонування ЄС. Ігнорування проблеми ефективності роботи Суду ЄС в умовах постійного збільшення його кількісного складу протягом 2004–2007 років та очікування прийняття нових членів у короткостроковому (5–7 років) періоді могло б повністю паралізувати діяльність всієї судової системи Союзу. Приєднання протягом трьох років дванадцяти нових членів, без сумніву призвело б до неминуче різкого зростання числа справ, які направляються до судових органів ЄС. Однак, крім цього, є й більш глибокі причини реформування інститутів ЄС взагалі та Суду ЄС зокрема, чому власне і були присвячені Ніццька та Лісабонська угоди.

Із вступом до Європейського Союзу нових держав Центральної та Східної Європи до нього прийшла велика група країн, які за рівнем соціально-політичного та соціально-економічного розвитку значно поступаються нинішнім державам-членам Союзу. Казус Болгарії та Румунії — зайве тому свідчення. Попередня робота, що здійснювалась у всіх країнах-кандидатах з приведення їхніх національних правових систем у відповідність з правом ЄС, згідно з нормативними та Копенгагенськими критеріями, а також “дорожніми картами”, які включали в себе рекомендації Комісії для кожної з країн-кандидатів, як показав досвід, не усунула всіх можливих прогалин і колізій. Крім того, повинен пройти якийсь час, і досить немалий (5–10 років), перш ніж національні судові органи повністю адаптуються до нової ситуації, при якій їм доведеться застосовувати не тільки національне право, а й право ЄС. У цих умовах на судові органи ЄС лягає виключно важливе завдання щодо запобігання та нейтралізації тих викликів і ризиків, які пов’язані з розширенням Європейського Союзу, і на які, очевидно, вказує переважна більшість дослідників [2].

Подальші корективи і зміни у здійсненні судочинства в ЄС вносились проектом “Договору про заснування Конституції для Європи” 2004 року, який був розроблений спеціально скликаними Конвентом. Цей акт передбачав формування єдиного правопорядку ЄС, уточнював компетенцію Європейського Союзу та держав-членів, систематизував порядок прийняття нормативно-правових актів і закріплював систему джерел права ЄС [3]. Хоча договір і було підписано всіма державами-членами, проте не ратифіковано низкою референдумів (Нідерланди, Франція), що змусило продовжити пошук компромісного варіанту. Врешті-решт, він знайшов свій вияв у Лісабонському договорі, який не без проблем (референдум в Ірландії та особлива позиція Чехії) було підписано 2007 року, а вступив в дію — 2009. На сьогодні Суд ЄС функціонує в форматі остаточно визначеному саме цими двома угодами — Ніццькою та Лісабонською.

Отже, враховуючи ту важливу роль, яку відігравав і продовжує відігравати Суд ЄС, забезпечуючи однакове тлумачення і застосування права ЄС, конкретизуючи право ЄС у своїх рішеннях, забезпечуючи дотримання державами-членами та інститутами ЄС кордонів розподілу повноважень між ними, надаючи величезний і безпосередній вплив на економіку і соціальну сферу Європейського Союзу, дослідження організаційної структури і юрисдикції цього інституту, засноване на аналізі установчих актів, актів вторинного права та спеціальної літератури, набуває в умовах реформування судової системи ЄС особливу значимість і актуальність.

Слід зауважити, що організаційно-правові засади діяльності Суду ЄС були порівняно детально вивчені сучасними дослідниками правової системи ЄС. Серед іноземних дослідників, праці яких можна відзначити, — А. Капустін, С. Кашкін, Т. Хартлі, Ю. Лейбо, Б. Топорнін, П. Пескатор, Т. Купманс, П. Крейг і Г. де Бурка, Х. Расмуссен, А. Джонстон, Ф. Джейкоб, Л. Ентін, М. Ентін і ін. В Україні ця проблематика знаходить своє відображення в роботах В. Посельського, С. Шевчука, Р. Петрова, Д. Федорчука, А. Фастівця, Т. Комарової та багатьох інших. Однак в українській правовій літературі майже відсутні окремі дослідження,



присвячені детальному вивченню внутрішньої організації та діяльності Суду ЄС. Загалом такого роду велика рідкість. Проблеми організації та діяльності Суду ЄС в українській літературі порушуються, головним чином, у навчальних курсах та роботах, присвячених загальним питанням європейського права, історії європейської інтеграції. Крім того, практично відсутні монографічні роботи, присвячені проблемам, з якими зіткнулася судова система ЄС на порозі нової хвилі розвитку Європейського Союзу, пов'язаних з його розширенням в умовах глобальної кризи, а також роботи, присвячені аналізу положень Лісабонського договору, що змінює обриси судової системи.

Разом з тим практика показує, що для більш повного і глибокого розуміння місця і ролі Суду ЄС, а також причин, які сприяли визнанню безумовної легітимності рішень цього інституту та зміцненню довіри до нього з боку держав-членів Європейського Союзу та приватних осіб, необхідний більш ґрунтовний аналіз внутрішньої організації Суду ЄС, особливостей його складу і структури, а також його юрисдикції, особливо у зв'язку з низкою інституційних реформ, в ході яких продовжилась оптимізація місця і ролі Суду ЄС в інституційній системі Союзу.

Інституційна система Європейських співтовариств з самого початку передбачала створення юрисдикційного органу, який забезпечує захист інтересів нових інтеграційних утворень. Незважаючи на те, що кожен з трьох перших договорів про заснування ЄСВС (Європейське співтовариство з вугілля та сталі) та ЄЕС (Європейське економічне співтовариство) [4, с. 102–103] передбачав створення своєї власної інституційної системи, судові функції завжди здійснювалися єдиним Судом, який був спочатку організований і почав роботу в 1952 р. як Суд ЄСВС, а в 1958 р., коли вступили в силу Договори про ЄЕС і Євратом, став іменуватися Судом ЄС.

Суд ЄС відіграв важливу роль у становленні та розвитку права ЄС, відокремленні та зміцненні абсолютно нового інтеграційного правопорядку. Саме на Суд ЄС було покладено завдання щодо забезпечення однакового тлумачення і застосування права ЄС на території всіх держав-членів. Виконання цього завдання було необхідним для гармонійного розвитку і більш тісної взаємодії держав, які передали частину своїх повноважень у руки принципово нового об'єднання, що виходить за рамки класичної міжнародної організації [5, с. 212–287] і не вписується в рамки класичного федеративної держави [6, с. 130–132], інтеграційне об'єднання, яким є Європейський Союз. Як підкреслюють окремі дослідники, “Суд ЄС займає важливе місце в інституційній системі ..., бо він покликаний вирішувати в судовому порядку безліч практичних та теоретичних питань інтеграції” [7, с. 174].

На сьогодні очевидним є той факт, що Суд ЄС відіграв та продовжує відігравати визначальну роль у становленні та розвитку права ЄС та зміцненні інтеграційного правопорядку Європейського Союзу. Правотворча і правозастосовча діяльність Суду ЄС виявилися найважливішими умовами успішного розвитку інтеграційних процесів у на європейському континенті. Завдяки практиці Суду ЄС право ЄС наповнилося конкретним змістом і стало основним інструментом інтеграції, а ЄС не залишився обмеженим рамками класичної міжнародної організації. Саме активна позиція Суду ЄС у процесі загальноєвропейської інтеграції сприяла трансформації права ЄС з права, властивого класичній міжнародній організації з економічними інтересами, в право *sui generis*, що містить як норми, що регулюють функціонування Союзу та його інститутів, так і норми, які впливають безпосередньо на держави-члени і на громадян ЄС. Внесок Суду ЄС у розвиток і утвердження цього інтеграційного проекту важко переоцінити: коли державам-членам не вистачало політичної волі продовжувати курс на тіснішу інтеграцію, саме Суд ЄС висловив свою прихильність інтеграції у рамках ЄС і визначив у своїх рішеннях, якого має повинна ця структура в тому розумінні, яке мали її засновники. Суд ЄС, таким чином, виконує функції гаранта міцності і стабільного розвитку інтеграційних об'єднань, перешкоджає їх ослабленню.



Особлива значимість і позитивна роль Суду ЄС у процесі загальноєвропейської інтеграції зумовлена особливостями, властивими його складу та структурі, порядку функціонування, а також обсягом і характером наданих йому повноважень, без вивчення яких не можна скласти повне уявлення про місце Суду в інституційній системі ЄС і про його реальний вплив на розвиток Європейського Союзу.

В основу формування суддівського корпусу Суду ЄС покладені принципи, які відображають природу ЄС і відповідають потребам інтеграційного правопорядку, забезпечуючи легітимність і визнання обов'язкової сили рішень Суду на території всіх держав-членів ЄС їх державними органами і приватними особами. Разом із тим, існуючий порядок формування повністю не гарантує незалежність і неупередженість членів Суду ЄС. Це одна з основних проблем, вирішення якої необхідне для підтримки високого авторитету Суду ЄС в умовах абсолютно нового етапу розвитку Європейського Союзу, зумовлено прийняття хоча і в значній мірі паліативного, але все таки в значній мірі революційного Лісабонського договору.

Участь генеральних адвокатів у процесі розгляду справ у Суді ЄС також справила величезний вплив на розвиток судової практики і права ЄС в цілому. Інститут генеральних адвокатів при Суді ЄС є характерною рисою цього суду і не може розглядатися у відриві від того контексту, в якому він діє. Його існування відповідає потребам інтеграційного правопорядку і виправдало себе на практиці. Участь генеральних адвокатів в судочинстві в Суді ЄС сприяє гармонійному розвитку права ЄС і компенсує заборону на окремі думки суддів Суду ЄС. Значимість інституту генеральних адвокатів для розвитку права ЄС була підтверджена Ніццькою угодою. Саме генеральні адвокати відіграють значну роль у збереженні однаковості і цілісності права ЄС при розширеному суддівському складі Суду ЄС. Наділивши Суд першої інстанції статусом суду загальної юрисдикції в рамках ЄС, автори Ніццької угоди вважали за доцільне також створити при ньому постійний корпус генеральних адвокатів, який сприятиме збереженню цілісності судової практики і гармонійному розвитку права Європейського Союзу. Разом з тим, Суд ЄС зберіг за собою роль гаранта однаковості і цілісності права ЄС завдяки новим процедурам перегляду рішень Суду першої інстанції [8, с. 109–110].

Обсяг повноважень Суду ЄС узгоджується із завданнями, покладеними на цей інститут установчими договорами. Надані Суду повноваження дозволяють йому активно впливати на функціонування і подальший розвиток Європейського Союзу. Однак поступове розширення компетенції Суду ЄС і постійно зростаюче робоче навантаження на Суд значно ускладнили реалізацію завдань, які стоять перед Судом ЄС. Створення в 1989 р. Суду першої інстанції, який став структурним підрозділом Суду ЄС, було лише тимчасовим заходом, спрямованим на вирішення проблеми завантаженості Суду ЄС, і не могло розглядатися як довгострокове рішення цієї проблеми. Надмірне зростання робочого навантаження на Суд ЄС та Суд першої інстанції, а також необхідність адаптації судової системи ЄС до розширення Європейського Союзу стали основними причинами цієї реформи. Для підтримки високого авторитету Суду ЄС в умовах розширення Європейського Союзу слід переглянути основні положення установчих договорів, що регулюють організацію та функціонування судової системи ЄС, для того, щоб підвищити ефективність використання судами ЄС наявних в їх розпорядженні ресурсів та удосконалити судочинство загалом.

Реформа судової системи ЄС, здійснена Ніццькою угодою, та її продовження в Лісабонській угоді є найбільш значущою ревізією судової системи ЄС за всі роки її існування та функціонування [9, с. 206–218]. При цьому, вони націлені на довгострокову перспективу. Були внесені важливі зміни у структуру судової системи ЄС, порядок її організації та судочинства.

Проведена реформа внутрішньої структури Суду ЄС надала їй певну гнучкість і адаптивність до нових реалій. Зміни, що торкнулися внутрішньої структури Суду ЄС, зокрема передача ролі пленуму Великій палаті — новому структурному підрозділу



в складі Суду ЄС, перенесення основного робочого навантаження на палати, що складаються із трьох суддів, відмова від подання висновків генеральними адвокатами по кожній справі, розширення використання одноосібного судочинства в Суді першої інстанції і передача технічно складних справ спеціалізованим судовим палатам, дозволяють створити передумови для успішного функціонування судових установ ЄС в нових умовах, коли Європейський Союз функціонує в розширеному складі і в умовах різкого збільшення кількісного складу Суду ЄС.

При цьому змінився принцип перерозподілу юрисдикції між ланками судової системи. Реформи призвели до зростання ролі Суду першої інстанції та формування триланкової структури судової системи. Спеціалізовані судові палати взяли на себе частину навантаження Суду першої інстанції, який, у свою чергу, стає в рамках ЄС судом загальної юрисдикції, покликаним розглядати по першій інстанції практично всі прямі позови, за винятком тих, що належать до юрисдикції Суду ЄС або спеціалізованих судових палат, і забезпечувати інтереси інтеграції. Перерозподіл юрисдикції між Судом ЄС та Судом першої інстанції не відбувся автоматично. Тим не менше, він підтверджує, що Суд ЄС концентрує у своїх руках функції, властиві вищим судовим органам. Він залишається провідним інструментом і гарантом забезпечення однаковості і цілісності права ЄС. Все це повинно дозволити судовій системі ЄС ефективно функціонувати в умовах, коли Європейський Союз досягнув практично межі свого розширення.

Разом з тим, практична реалізація судових реформ породжує серйозні проблеми, зокрема це стосується нового принципу перерозподілу юрисдикції між Судом ЄС та Судом першої інстанції. Перерозподіл юрисдикції між цими інститутами направлений на підвищення ефективності функціонування судової системи ЄС. Однак він може призводити до прямо протилежного результату, при якому Суд першої інстанції зіштовхнеться з проблемою надмірного навантаження. Ефективність функціонування судової системи ЄС, таким чином, багато в чому залежить від правильного вибору критеріїв перерозподілу юрисдикції, які повинні бути простими, чіткими та об'єктивними і відповідати основній ідеї авторів інституційних реформ, які наділили Суд першої інстанції статусом суду загальної юрисдикції у рамках ЄС.

Наділення Суду першої інстанції обмеженим правом розгляду преюдиціальних запитів національних судів держав-членів також спрямоване на вирішення проблеми переваженості Суду ЄС, проте не враховує можливих наслідків перерозподілу прямої юрисдикції між судами судової системи ЄС. Крім того, складність вирішення практичних проблем з причин відсутності чітких критеріїв перерозподілу преюдиційної юрисдикції породжує небезпеку можливих колізій у цій сфері, що потенційно може завдати шкоди співпраці національних судів держав-членів та Суду ЄС і гальмувати інтеграційні процеси в Європейському Союзі. Таким чином, практична реалізація реформ вимагає великої обачності, так як поспішність у прийнятті рішень може мати негативні наслідки для судової системи та правопорядку ЄС в цілому.

Разом з тим, можна зробити висновок про те, що реформа судової системи ЄС в 2001 році мала незакінчений характер. Вирішення багатьох серйозних проблем було відкладено на майбутнє. Ніццька угода не торкнулася механізму контролю Суду ЄС над виконанням державами-членами зобов'язань, покладених на них установчими договорами. Цей механізм залишався на той момент недостатньо ефективним, хоча підвищення ефективності механізму впливу на держави-члени, що порушують право ЄС, набувало особливої актуальності в рамках розширення Європейського Союзу. Події в Угорщині в 2010–2011 роках (казус Орбана) зайвий раз підтверджують цю тезу. Не було змінено механізм захисту прав приватних осіб у ЄС в рамках виробництва за позовами про анулювання. Критерій прийнятності позовів приватних осіб залишався досить жорстким і суперечить вимогам Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. про ефективні засоби судового захисту. Збереглися особливості правового режиму



положень, що регулюють співробітництво держав-членів в рамках візової, імміграційної політики, політики притулку та деяких інших політик, пов'язаних з вільним пересуванням осіб, а також особливості правового режиму положень про співробітництво поліцій і судів держав-членів у кримінально-правовій сфері, що свідчило про брак політичної волі держав-членів на той момент до об'єднання спільних зусиль і тісної інтеграції в цих сферах і про перевагу політичних, а не судових шляхів врегулювання розбіжностей, які практично не дозволяли Суду ЄС забезпечувати однакове тлумачення і застосування права ЄС та ефективний захист прав людини в цих сферах і перешкоджало побудові однорідного правопорядку в Європейському Союзі.

Більшість цих проблем були вирішені Лісабонським договором 2007 року, який можна розглядати як пряме продовження Ніццької угоди в плані реформування Суду ЄС.

Таким чином, здійснені реформи дозволяють зберегти за Судом ЄС роль важливої рушійної сили європейської інтеграції, що особливо необхідно для вирішення колізій і кризових явищ, породжуваних функціонуванням Європейського Союзу в розширеному складі, та економічних і політичних проблем, що виникають в зв'язку з цим.

Принципи, покладені в основу формування Суду ЄС, відображають природу Європейського Союзу і відповідають потребам інтеграційного правопорядку, забезпечуючи легітимність і визнання обов'язкової сили рішень Суду на території держав-членів ЄС. Обсяг повноважень Суду ЄС узгоджується із завданнями, покладеними на цей інститут установчими договорами, і дозволяє йому активно впливати на функціонування і подальший розвиток Європейського Союзу.

Необхідність термінового реформування судової системи ЄС була викликана двома основними причинами: по-перше, перевантаженістю і постійним збільшенням робочого навантаження на Суд ЄС та Суду першої інстанції, а по-друге, прагненням держав-членів ЄС адаптувати судову систему до функціонування Європейського Союзу в розширеному складі з тим, щоб дозволити Суду ЄС і надалі зберегти за собою роль важливої рушійної сили європейської інтеграції.

Реформа судової системи ЄС періоду 2000–2007 років (Ніццький та Лісабонський договори) є найбільш значущою за всі роки її існування та функціонування, націлена на довгострокову перспективу. Ніццький договір вніс зміни до структури судової системи ЄС, в порядку її організації і в правила судочинства. Змінив принцип перерозподілу юрисдикції між Судом ЄС та Судом першої інстанції, згідно з яким останній стає в рамках ЄС судом загальної юрисдикції. Суд ЄС, що стоїть на чолі судової системи, концентрує в своїх руках функції, властиві вищим судовим органам, в тому числі функції, властиві конституційним судам. Лісабонський договір, в свою чергу значно доповнив прогалини в статусі Суду ЄС, з огляду на більш тісну інтеграцію, зважаючи на природу цього акта (квазіконституційний характер).

Список використаних джерел

1. Дэйвис, К. Право Европейского Союза [Текст] / К. Дэйвис ; пер. с англ. Т. А.Черной. — К. : Знання, 2005. — 406 с. : рис. ; 20 см. — (Европейское право).
2. Энтин, Л. М. Новое в развитии европейского права: Ниццкий договор [Текст] / Л. М. Энтин // Десять лет внешней политики России: Материалы Первого Конвента Российской ассоциации международных исследований / под ред. А. В. Торкунова ; Российская ассоциация междунар. исследований; МГИМО(У). — М. : РОССПЭН, 2003. — С. 596–602.
3. Энтин, Л. М. О проекте Конституции Европейского Союза [Текст] / Л. М. Энтин // Московский журнал международного права. — 2004. — № 1. — С. 85–100.
4. Хартли, Т. К. Основы права Европейского сообщества [Текст] : введение в конституцион. и административ. право Европейского сообщества / Т. К. Хартли ; пер. с англ. и науч.



- ред. В. Г. Бенды. — М. : ЮНИТИ : Закон и право ; Budapешт : COLPI, 1998. — LV, 647 с.
5. Международное право [Текст] / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М. : Международные отношения, 2001. — 720 с.
 6. Конституционное право зарубежных стран [Текст] : [учебн.] / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина. — М. : НОРМА, 2000. — 832 с.
 7. Капустин, А. Я. Европейский Союз: интеграция и право [Текст] / А. Я. Капустин. — М. : Изд-во РУДН, 2000. — 436 с.
 8. Шевчук, С. В. Ніццький договір та розширення ЄС [Текст] / С. В. Шевчук, І. В. Кравчук. — К. : Логос, 2001. — 196 с.
 9. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) [Текст] / [пер. Г. Друзенка та С. Друзенко] ; за заг. ред. Г. Друзенка. — К.: К. І. С., 2010. — 536 с.

*Рекомендовано до друку відділом європейського права та міжнародної інтеграції
Інституту законодавства Верховної Ради України
(протокол № 9 від 6 грудня 2011 року)*

Надійшла до редакції 06.12.2011

Фесенко В. И. Особенности реформирования судебной системы ЕС в начале XXI века: между Ниццей и Лиссабоном

Рассматриваются состояние и особенности реформирования судебной системы ЕС в начале XXI века и отдельные аспекты ее практического функционирования. Анализируются особенности Ниццкого и Лиссабонского договоров в контексте статусного обновления Суда ЕС.

Ключевые слова: Суд ЕС, Суд первой инстанции, Ниццкий договор, Лиссабонский договор, институциональная система ЕС.

Fesenko, V. I. Features of the EU Judicial Reform at the Beginning of the XXI Century: Between Nice and Lisbon

The article discusses the status and the characteristics of the EU judicial reform at the beginning of the XXI century as well as some aspects of its practical operation. The author analyzes the characteristics of the Nice and the Lisbon treaties in the context of the status update of the Court of Justice.

Key words: Court of Justice, Court of First Instance, Treaty of Nice, Lisbon Treaty, EU institutional system.

