

УДК 354.071.6

Бережна К. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

ПЕРЕРОЗПОДІЛ ЮРИСДИКЦІЇ СУДОВИХ ОРГАНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ПІСЛЯ ЛІСАБОНСЬКОЇ РЕФОРМИ

REDISTRIBUTION OF JURISDICTION OF THE JUDICIAL AUTHORITIES OF THE EUROPEAN UNION AFTER THE LISBON REFORM

Комплексно проаналізовано теоретичні та практичні аспекти розвитку юрисдикції судових органів Європейського Союзу. Висвітлено сутність організаційно-правових засад формування судових органів Європейського Союзу. Досліджено еволюцію юрисдикції Суду Європейського Союзу та розглянуто повноваження Загального суду Європейського Союзу. Виявлено сутність проблеми перерозподілу юрисдикції між судовими органами Європейського Союзу.

Ключові слова: *Європейський Союз, реформа, Суд Європейського Союзу, Загальний суд Європейського Союзу, юрисдикція судових органів.*

Комплексно проанализированы теоретические и практические аспекты развития юрисдикции судебных органов Европейского Союза. Освещена сущность организационно-правовых основ формирования судебных органов Европейского Союза. Исследована эволюция юрисдикции Суда Европейского Союза, и рассмотрены полномочия Общего суда Европейского Союза. Выявлена сущность проблемы перераспределения юрисдикции между судебными органами Европейского Союза.

Ключевые слова: *Европейский Союз, реформа, Суд Европейского Союза, Общий суд Европейского Союза, юрисдикция судебных органов.*

Comprehensively analyzed the theoretical and practical aspects of the jurisdiction of the courts of the European Union. The article deals with the essence of organizational and legal bases of formation of judicial bodies of the European Union. The evolution of the jurisdiction of the Court of the European Union and the powers of the High Court considered the European Union. The essence of the problem of redistribution of jurisdiction between the judicial bodies of the European Union.

Key words: *European Union, reform Court of Justice of the European Union, General Court of the European Union, jurisdiction of the courts.*

Набуття чинності Лісабонським договором у 2009 р. [1, с. 306] зумовило реформу судової системи Європейського Союзу (далі – ЄС). Нею охоплені такі найважливіші сфери, як структура судової системи ЄС, статус її ланок та організація взаємин між останніми. Вносяться зміни до порядку судочинства. Відбувається перерозподіл юрисдикційних повноважень між Судом ЄС і Загальним судом. Про масштаби реформи можна судити вже з того факту, що в результаті неї статус суду загальної юрисдикції переходить від Суду ЄС до Загального суду (колишнього Суду першої інстанції).

Зважаючи на той факт, що рішеннями Суду ЄС забезпечується однакове тлумачення й застосування європейського права, гарантується неухильне дотримання державами-членами та інститутами ЄС меж розподілу повноважень між ними та справляється значний вплив на соціально-політичний розвиток ЄС, вважаємо, що дослідження правової природи судових органів ЄС і ролі, займаної ними в європейській правовій системі, набуває на сучасному етапі розвитку Європейського Союзу особливої значимості й актуальності.

У правовій літературі досліджувана тема отримала порівняно невелику ролі. Фундаментальні роботи, присвячені проблемам юрисдикції судових органів ЄС і впливу їх рішень на правовий розвиток Європейського Союзу, не численні. Однією з ключових праць у цій сфері є монографія М.Л. Ентіна, яка висвітлює роль Суду ЄС у забезпеченні західноєвропейської інтеграції [2]. Крім того, проблеми компетенції судових інстанцій ЄС досліджуються в роботах М.М. Бірюкова [3; 4], І.А. Грицяка [5; 6], С.Ю. Кашкіна [7], М.М. Марченка [8; 9; 10] та інших. Однак вказані дослідження майже не враховують змін, що відбулися в судовій системі ЄС після Лісабонської реформи.

У межах нашого дослідження буде зроблено спробу визначити особливості юрисдикції судових органів Європейського Союзу в контексті судової реформи ЄС, яка передбачає перерозподіл повноважень між ланками судової системи.

Важливість питання про обсяг повноважень, тобто про юрисдикцію міжнародного судового органу, визначається правом останнього виносити рішення зобов'язуючого характеру, що стосуються спору суверенних держав. Судова система ЄС виступає як самостійний наднаціональний інститут неполітичного характеру. Це один із найважливіших правових інструментів європейської інтеграції. Досвід ЄС підтверджує, що тільки за наявності самостійної правової системи, створення судового механізму, покликаного захищати й забезпечувати застосування права ЄС, можливий успішний і стабільний розвиток самого інтеграційного утворення. Головне призначення Суду ЄС – забезпечення однакового розуміння та застосування установчих договорів і правових актів, виданих на їх основі. Ця формула присутня фактично у всіх установчих договорах із моменту їх появи й майже не зазнала змін за роки існування Співтовариств і Союзу. Разом із тим із розвитком і поглибленням інтеграційного процесу відбувається вдосконалення й ускладнення юрисдикції судових органів ЄС, вживаються заходи щодо налагодження умов і правил судочинства та підвищення його ефективності.

Загальноновизнаною рисою європейської інтеграції, яка багато в чому характеризує її унікальність, є її безумовний інтеграційно-правовий характер. За десяти-

тиліття, що минули з моменту укладення перших договорів про заснування Європейських Співтовариств і Європейського Союзу, у межах ЄС була створена не тільки всеосяжна й розгалужена правова система, а й ефективний механізм захисту норм європейського права. Центральне місце в цьому механізмі займає судова система Європейського Союзу, що складається із Суду, Загального суду (раніше – Суд першої інстанції) та спеціалізованої судової палати – Суду в справах публічної служби.

Протягом свого функціонування Суд ЄС, будучи одним із повноправних інститутів Європейського Союзу, завоював незаперечний авторитет гаранта європейського права. У власних рішеннях Суд ЄС сформулював ключові принципи, які із часом стали фундаментом інтеграції в Європі. Рішення Суду ЄС є джерелом принципів прямої дії й верховенства права ЄС; з їх допомогою на європейському рівні були встановлені гарантії захисту прав людини, а також було визнано наявність автономного правового порядку ЄС, побудованого на основі установчих договорів, що мають конституційні властивості; визначено положення та склад «засад конституційного ладу ЄС».

Крім того, на думку М.М. Бірюкова, за допомогою своїх прецедентних рішень Суд ЄС послідовно посилює федеративні риси Європейського Союзу, що виразилося у визнанні їм Договору про ЄС 1957 р. «конституційною хартією», а самого себе – «конституційним судом» [3, с. 18].

Тривалий час Суд ЄС був єдиним судовим інститутом організації. Кількість справ була невеликою, і він оперативно справлявся з їх розглядом. Однак поступово ситуація змінилася. Так, якщо за весь 1957 р. Суд ЄС виніс чотири рішення, десять років тому – 24, то в 1977 р. число винесених рішень досягло 100, а в 1987 р. – 208 [2, с. 5].

Зростання навантаження на єдиний судовий інститут потребувало відповідних реформ: на основі поправок, внесених до установчих договорів у 1986 р., була створена друга судова інстанція організації – Суд першої інстанції (далі – СПІ) [11, с. 56]. У юрисдикцію СПІ перейшли справи за скаргами фізичних і юридичних осіб на дії чи бездіяльність інститутів та органів ЄС, а також службові суперечки, тобто спори, що виникають у зв'язку з проходженням цивільної служби в ЄС.

Таким чином, Суд ЄС отримав можливість зосередитися на вирішенні справ «конституційного» характеру. СПІ виступав у свою чергу переважно в ролі органу адміністративної юстиції. При цьому, на відміну від Суду ЄС, СПІ не мав статусу інституту Європейського Союзу; це орган, що приданий Суду ЄС, має з ним одне місцезнаходження (Люксембург) і спільний допоміжний апарат.

Створення СПІ не дозволило вирішити проблему перевантаженості справами, яка посилилася у зв'язку зі вступом до Європейського Союзу десяти нових держав-членів. Так, у 2002 р. Суд ЄС виніс 269 рішень (у тому ж році надійшло 470 нових справ). СПІ у вказаний період завершив розгляд 331 справи (поступило – 411). Середня тривалість розгляду справ зросла до двох років [12, с. 102].

З урахуванням цієї ситуації Ніщцьким договором 2001 р. було передбачено гнучке рішення проблеми: Рада Європейського Союзу отримала право заснову-

вати нові судові органи спеціальної юрисдикції як третю (нижню) ланку судової системи ЄС. Ця ланка отримала узагальнене найменування «судові палати», або «спеціалізовані трибунали». На нашу думку, останній термін є більш коректним, адже саме він використаний у Лісабонському договорі 2007 р. У компетенцію судових палат можуть передаватися визначені категорії справ позовного провадження, які до того розглядав Суд ЄС або СПІ.

У 2004 р. був створений перший спеціалізований трибунал Європейського Союзу – Трибунал у справах публічної служби. У його юрисдикцію передані спори між Європейським Союзом, з одного боку, і особами, які перебувають на його «європейській публічній службі», а також іншими співробітниками апарату ЄС, з іншого боку [13, с. 124]. Трибунал розпочав роботу в 2006 р.

Надалі планується створення інших спеціалізованих трибуналів. Кількість подібних органів, які можуть бути утворені в межах судової системи Європейського Союзу, не обмежується.

Нині предметом наукової й політичної дискусії залишається питання визначення юрисдикції Суду ЄС у контексті Лісабонського договору. Так, відповідно до положень останнього Суд ЄС має обов'язкову юрисдикцією щодо держав-членів, інститутів Європейського Союзу та інших суб'єктів. За своїм змістом юрисдикція Суду ЄС включає в себе три основні групи повноважень:

- вирішувати спори з правовідносин, що виникають на підставі норм установчих договорів і законодавства ЄС, інакше – пряма юрисдикція;
- розглядати запити судових органів держав-членів, які стикаються з проблемами тлумачення й застосування норм права Європейського Союзу, – преюдиціальна (непряма) юрисдикція;
- розбирати справи в порядку попереднього контролю.

Лісабонський договір розширює перелік суб'єктів, що мають можливість звернутися до суду в межах прямої юрисдикції. Так, з'явилася можливість фізичних і юридичних осіб звертатися із судовими позовами до інститутів Європейського Союзу. Відповідно до ст. 263 Договору про функціонування Європейського Союзу в редакції Лісабонського договору вони отримують право оскаржувати в Суді Європейського Союзу «регламентарні», тобто нормативні, акти інших інститутів ЄС, які безпосередньо їх стосуються й не вимагають виконавчих заходів.

Крім того, іноземні фізичні та юридичні особи, проти яких Радою Європейського Союзу були введені санкції в межах спільної зовнішньої політики та політики безпеки, уповноважені заперечувати подібні санкції в Суді ЄС шляхом позовів про анулювання.

Справи непрямої юрисдикції (преюдиціальні запити) – це ті справи, які Суд ЄС розглядає за запитами судових органів держав-членів. Преюдиціальні справи складають наразі майже половину всіх справ, які розглядає Суд ЄС.

Якщо національний суд стикається з необхідністю застосувати норму права ЄС, то він може (а в деяких випадках зобов'язаний) спочатку звернутися до Суду ЄС за офіційним роз'ясненням. На відміну від справ прямої юрисдикції, Суд ЄС у цьому випадку не виносить рішення по суті конфлікту. Це робить наці-

ональний суд на підставі власної оцінки фактичних обставин справи. Роль Суду ЄС інша: він покликаний вирішити правову колізію або неясність, із якою стикаються органи правосуддя держав-членів у ході застосування юридичних норм ЄС.

Рішення Суду ЄС обов'язкове для національного суду, який направив преюдиціальний запит. Воно також служить прецедентом для всіх інших судових інстанцій, що стикаються з аналогічними проблемами у своїх країнах. Тим самим завдяки преюдиціальним запитам забезпечується однаковість судової практики на території ЄС.

Справи попереднього контролю відносяться до третьої групи юрисдикційних повноважень Суду ЄС. У них Суд ЄС розглядає правомірність юридичних актів ще до їх прийняття, тобто на етапі підготовки проекту рішення.

Насамперед ідеться про запиту про відповідність установчого договору підписаним, проте таким, що ще не вступили в силу, угодам ЄС із третіми країнами й міжнародними організаціями. На нашу думку, подібні запиту здійснюються в межах попереднього «конституційного контролю» міжнародних договорів, аналогічного такому, що існує у Франції та, наприклад, Україні.

Виходячи з перерахованого вище, можна зробити висновок, що Суд ЄС наділений досить широким різноплановим колом повноважень, тобто він здійснює функції, характерні для конституційного, адміністративного, цивільного, арбітражного суду. Крім того, Суд ЄС виступає і як консультативний орган, висновкам якого надається особлива юридична сила.

Вивчення питання перерозподілу юрисдикції між судовими органами Європейського Союзу, на нашу думку, потребує дослідження процесів формування юрисдикції Загального суду, колишнього Суду першої інстанції, розширення якої є одним з основних чинників виникнення колізій у взаєминах між Судом ЄС і Загальним судом ЄС. Адже низка процесуальних та правових механізмів і ресурсів, які були призначені для ефективної діяльності СПІ, дозволили йому, поступово підвищуючи власне значення в справі формування єдиного європейського правового простору, отримати офіційний статус суду загальної юрисдикції Європейського Союзу.

Юрисдикція Суду першої інстанції розширювалася поступово, слідуючи логіці розвитку європейських інтеграційних процесів.

Варто вказати на політику Суду ЄС, який ще до створення СПІ переслідував мету сконцентрувати юрисдикцію розгляду службових справ у межах певного судового органу, який був би обмежений тільки рамками наданої юрисдикції. Зокрема, зазначена мета була вперше відображена ще в пропозиції Суду ЄС про необхідність створення СПІ [14]. На думку Суду ЄС, створення спеціалізованого трибуналу дозволило б сконцентрувати діяльність Суду ЄС на вирішенні справ, істотних для формування європейського правового простору й при цьому забезпечувати належний рівень захисту прав службовців. Проте, враховуючи значну перевантаженість Суду ЄС, вважалося, що створення лише трибуналу, який розглядатиме службові спори, не є адекватним способом, який дозволив би суттєво знизити навантаження Суду ЄС. Назване стало причиною наділення СПІ більш

широкими повноваженнями, ніж юрисдикцією з вирішення службових спорів. Початкова юрисдикція СПІ обмежувалася розглядом позовів приватних осіб проти актів інститутів ЄС, а також проти бездіяльності інститутів тільки у зв'язку із застосуванням правил конкуренції. Єдиний європейський акт уповноважував Раду ЄС надати СПІ більш широкі повноваження, що в результаті було реалізовано Радою після двох років фактичної діяльності СПІ. Зокрема, прийняті в 1993 р. і 1994 р. Рішення Ради ЄС [15] значно розширили юрисдикцію СПІ, надавши йому повноваження з розгляду всіх прямих позовів, що спрямовуються фізичними або юридичними особами.

Подальше розширення юрисдикції СПІ було здійснене в 2004 р. на підставі значних змін, внесених Ніщцьким договором від 26 лютого 2001 р. Зокрема, на підставі положень Ніщцького договору СПІ був уповноважений розглядати позови, що направляються як державами-членами, так і інститутами ЄС, проти актів, прийнятих спільно Європейським Парламентом та Радою ЄС, актів Ради ЄС, Комісії та Європейського центрального банку (далі – ЄЦБ), крім рекомендацій і висновків, а також актів Європейського Парламенту, які мають правовий вплив *vis-à-vis* третіх осіб (ст. 2 п. 31) [16].

Підставами для визнання зазначених актів недійсними виступали відсутність компетенції, порушення суттєвої процедурної вимоги, порушення Договору Європейського Союзу або будь-якої правової норми, що відноситься до його застосування, або зловживання владою.

Беручи до уваги зміни, внесені Ніщцьким договором, а також ґрунтуючись на пропозиції Суду ЄС від 12 лютого 2003 р. про необхідність розширення юрисдикції СПІ, 26 квітня 2004 р. Радою ЄС було прийнято Рішення про внесення змін до ст. 51 і ст. 54 Статуту Суду ЄС. Зокрема, згідно з положеннями зазначеної ст. 51 із моменту набрання чинності Рішення Ради ЄС СПІ володів юрисдикцією з розгляду позовів, що спрямовуються державами-членами, інститутами, а також ЄЦБ проти:

- рішень Ради ЄС, прийнятих у межах ч. 3 ст. 88(2) Договору. Зазначені рішення стосуються віднесення Радою ЄС субсидій, що надаються з боку держав-членів, у категорію сумісних із загальним ринком;
- актів Ради ЄС, прийнятих відповідно до регламенту Ради ЄС, що відноситься до заходів, спрямованих на захист ринку, а також на антидемпінг;
- актів Ради ЄС, за допомогою яких вона здійснює виконання норм, розроблених нею в порядку, встановленому ст. 202 Договору ЄС.

Також СПІ уповноважується розглядати позови держав-членів проти всіх актів Комісії, за винятком актів, прийнятих Комісією в межах співробітництва між державами-членами ЄС. СПІ наділяється також юрисдикцією з розгляду позовів проти всіх дій або бездіяльності ЄЦБ.

Під час розгляду змін юрисдикції СПІ можна констатувати, що з прийняттям Рішення Ради ЄС від 26 квітня 2004 р. судовий орган набув юрисдикцію, притаманну судам загальної юрисдикції. Зазначимо, що у виключній компетенції Суду ЄС залишилися позови Комісії, а також держав-членів проти інших держав-членів, які ухиляються від виконання власних зобов'язань.

Що ж до юрисдикції з розгляду преюдиціальних звернень, то відповідно до змін, внесених Ніщцьким договором, Загальний суд ЄС набув юрисдикцію з розгляду й вирішення питань преюдиціального характеру, які підпадають під дію ст. 234 в спеціальних сферах, передбачених Статутом. Разом із тим, незважаючи на зазначене положення, Статут Суду ЄС досі не містить будь-якої детальної регламентації спеціальних сфер, на які буде поширена юрисдикція Загального суду ЄС з прийняття рішень у преюдиціальному порядку.

На завершення відзначимо, що Лісабонський договір досить детально регламентує розмежування юрисдикції між Судом ЄС і Загальним судом ЄС. Переважною в цій сфері тенденцією є розширення компетенції останнього.

У винятковому веденні Суду ЄС залишаються всі справи непрямой юрисдикції, рішення з преюдиціальних питань і висновки з питань тлумачення та відповідності, які Суд ЄС дає за запитом інститутів Європейського Союзу або держав-членів. В останньому випадку висновки Суду ЄС мають обов'язковий характер. До виняткового відання Суду ЄС відносяться також справи, сторонами в яких виступають держави-члени ЄС, інститути Європейського Союзу або держави та інститути ЄС.

Суд сьогодні концентрує свою діяльність на вирішенні найважливіших з правової та політичної точок зору категорій справ. Нині до його відання, зокрема, віднесені найбільш політизовані справи позовного провадження, у яких позивачем виступають держави-члени або інститути Європейського Союзу (наприклад, справи «Німеччина проти Європейського парламенту і Ради», «Комісія проти Європейського центрального банку» тощо).

Лісабонський договір, підтверджуючи на рівні установчого акта існування Загального суду ЄС, передбачає можливість подальшого розширення його юрисдикції. Варто, очевидно, додати, що в разі помилкового вибору інстанції для пред'явлення позову зацікавленою стороною помилка може бути виправлена безпосередньо судовою адміністрацією без розгляду справи по суті Судом ЄС або Загальним судом ЄС.

Нарешті, Трибунал публічної служби – єдиний до 2014 р. зі спеціалізованих трибуналів Європейського Союзу – як судовий орган спеціальної юрисдикції розглядає й вирішує винятково трудові (службові) спори між Європейським Союзом і його службовцями та іншими співробітниками.

З іншого боку, частина спорів, які нині розглядає Загальний суд ЄС, у подальшому можуть бути передані в юрисдикцію нових спеціалізованих трибуналів. Адже перерозподіл юрисдикції всередині судової системи Європейського Союзу може проводитися шляхом зміни Статуту Суду ЄС, поправки до якого вносяться в спрощеному порядку.

Реформа судової системи ЄС, передбачена Лісабонським договором, є найбільш значущою за всі роки її існування та функціонування й націлена на довгострокову перспективу. Лісабонський договір вносить зміни в структуру судової системи ЄС, у порядок її організації та правила судочинства. Змінюється принцип перерозподілу юрисдикції між Судом ЄС і Загальним судом, згідно з яким Загальний суд ЄС стає в межах ЄС судом загальної юрисдикції. Суд ЄС, що

стоїть на чолі судової системи, натомість концентрує функції, властиві вищим судовим органам, у тому числі ті, які притаманні конституційним судам. Разом із тим, судова реформа має незакінчений характер, оскільки багато проблем так і не знайшли свого вирішення в Лісабонському договорі. Зокрема, не вирішено проблему створення інших, окрім Трибуналу у справах публічної служби, судових палат. Водночас практична реалізація судової реформи сама зумовлює серйозні проблеми. Від їх вирішення залежить ефективність судової системи й подальший розвиток права ЄС та інтеграційного правопорядку після розширення Європейського Союзу.

Література:

1. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community of 13.12.2007 // Official Journal of the European Union. – 2007. – С. 306. – Р. 306.
2. Энтин М.Л. Суд ЕС: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции / М.Л. Энтин. – М. : Международные отношения, 1987. – 210 с.
3. Бирюков М.М. Европейский Союз. Евроконституция и международное право / М.М. Бирюков. – М. : Научная книга, 2006. – 289 с.
4. Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора / М.М. Бирюков. – М. : Научная книга, 2009. – 284 с.
5. Грицяк І.А. Право та інституції Європейського Союзу / І.А. Грицяк. – К. : «К.І.С.», 2006. – 300 с.
6. Грицяк І.А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу / І.А. Грицяк, В.В. Говоруха, В.Ю. Стрельцов. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 620 с.
7. Кашкин С.Ю. Идеология и ценности права Европейского союза в свете Лиссабонского договора / С.Ю. Кашкин // Российское право в Интернете. – 2009. – № 2. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rpi.msal.ru/prints/200902kashkin.html>.
8. Марченко М.Н. Право Европейского союза. Вопросы истории и теории / М.Н. Марченко. – М. : Проспект, 2013. – 310 с.
9. Марченко М.Н. Европейский союз и его судебная система / М.Н. Марченко. – М. : Проспект, 2013. – 288 с.
10. Марченко М.Н. Прецедентный характер решений Европейского суда справедливости / М.Н. Марченко // Вест. Москов. ун-та. Серия «Право». – 2006. – № 3. – С. 40–53.
11. Шемятенков В.Т. Европейская интеграция : [учебное пособие] / В.Т. Шемятенков. – М. : Международные отношения, 2003. – 320 с.
12. Право Європейського Союзу / ред. Р.А. Петров. – 2-ге вид. – К. : Істина, 2009. – 376 с.
13. Кавешников Н.Ю. Лиссабонский договор: как меняется Европейский Союз / Н.Ю. Кавешников [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.perspectivy.info/oykumena/politika/lissabonskij_dogovor_kak_menajetsa_jevropejskij_sojuz_2009-12-22.htm.

14. Меморандум Суда ЕС от 21 июля 1978 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://curia.europa.eu/2#1>.
15. Решение Совета ЕС от 7 марта 1994 г. № 94/149/ECSC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consilium.europa.eu/documents/archives/18#6>.
16. Ніщський договір від 26 лютого 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ruseu.org/article.php?id=27>.