

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-12-76-83>

УДК 340.11

Яловий О.О.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

**СУДОВА РЕФОРМА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: НЕДОЛІКИ І ПЕРЕВАГИ**

**Анотація.** У статті розкриваються причини формування судової системи ЄС, сутність її функціонування та повноважень, організація роботи кожного з окремих її структурних елементів та їх взаємодія між собою. Вона визначає основні історичні проблеми функціонування суду ЄС, які виникли з моменту його утворення та на наступних етапах діяльності до сьогодні. Вона обговорює причини судової реформи в ЄС, аспекти, що вплинули на форму концептуальної реформи та основні напрями реформ у судовій системі ЄС, з достатнім рівнем деталізації підходів, які використовуються. У статті відображено поетапну процедуру впровадження кожної окремої реформи та визначено наслідки реформування судової системи ЄС в цілому. Вона також встановлює той факт, які з проблем були вирішені внаслідок цих реформ, а які, в свою чергу, були проігноровані або не приділяли достатньої уваги. У статті визначено також проблеми впровадження цих реформ та прогнози щодо наступних змін, спрямованих на розвиток судової системи ЄС в контексті здійснення певних заходів.

**Ключові слова:** Європейський Союз, суд, реформа, рішення, спеціалізовані суди, загальний суд, тлумачення.

Yaloviy Oleksii

Yaroslav Mudryi National Law University

**JUDICIAL REFORM IN THE EUROPEAN UNION: DRAWBACKS AND ADVANTAGES**

**Summary.** This article reveals the reasons for the formation of the EU judiciary as a coherent and unified formation necessary to regulate relations between EU Member States. It reveals the nature of its functioning and powers, the organization of the operation of each of its individual functional structural elements such as the Court of Justice, the General Court and the specialized courts (which do not exist anymore), defines their functions and how they interact and distribute powers. It identifies the major historical problems in the functioning of the EU court that have arisen since its formation and in the subsequent stages of its activity and the reasons for their occurrence. It thoroughly examines all the causes of judicial reform in the EU, the aspects that have affected the form of conceptual reform and the main directions of reform in the EU judicial system, with a sufficient level of detail on the approaches used. At the same time, the article focuses on the most recent major reforms that took place until 2015, related to the pressure on the EU judiciary and the lengthy review of individual cases, pointing to the specificities and difficulties of their adoption, which took several years without overcoming. At the end of a sufficient result. The article outlines the step-by-step procedure for implementing each individual reform and outlines the consequences of reforming the EU judiciary as a whole. It also identifies the issues that have been resolved as a result of these reforms, and which, in turn, have been ignored or have not been resolved even after the reforms were implemented. The article also identifies the problems of implementation of these reforms and the projections for further changes aimed at developing the EU judiciary in the context of the implementation of certain measures.

**Keywords:** European Union, court, reform, decisions, specialized courts, general court, interpretation.

**Постановка проблеми.** Проблемою виступає роз'яснення алгоритму функціонування судової системи ЄС протягом останніх років, та визначення її недоліків як підстав проведення останніх реформ судової системи ЄС. Аналіз порядку та обставин у яких проводилися дані реформи. Визначення недоліків та переваг до яких призвели ці реформи з подальшою оцінкою ефективності функціонування судової системи ЄС за даних змін. Встановити що з усього превнесеного з останніми реформами проявило себе як ефективний засіб вирішити існуючі питання, а які при цьому проблеми були не вирішені або проігноровані.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивчення даної проблематики відображено певним чином у аспекті вивчення загальних питань права ЄС (Д. Ваєт, С. Везеріл, Л. Вудз, А. Дашвуд, Д. Лейсок, Дж. Стейнер, Т. Хартлі тощо). Існує також декілька фундаментальних робіт, у яких ця проблема зачіпалась більш детально (К. Альтер, Е. Арнул, Д. Артс, Г. Берб, Г. де Бурка, Дж. Вейлер, Р. Дехаус, Ф. Джейкобе, У. Еверлінг,

М. Кашеллетті, П. Крейг, К. Ленаертс, Н. Ньюваль, Х. Расмуссен, А.-М. Слотер, А. Стоун Світ, Т. Трідімас, К. Хардінг, М. Шапіро, Дж. Шо та ін.). У Центральній та Східній Європі практика Суду ЄС із зазначеної проблематики розглядалась також (Л.М. Ентін, М.Л. Ентін, С.В. Глотова, А.Я. Капустін, Є.Ю. Кашкін, М.В. Кривова, І.С. Марусін, Б.М. Топорнін та українських науковців: Т.М. Анакіна, О. Андрійчук, М.В. Буроменський, І.А. Грицяк, М.М. Микієвич, О.М. Москаленко, В.І. Муравйов, Р. Петров, О.Я. Трагнюк тощо).

**Невирішені раніше проблеми.** Проблематикою на яку не було раніше звернено увагу виступає відсутність ретельного аналізу кожного з аспектів проведених реформ судової системи ЄС, та наслідків до яких вони вже призвели та призведуть у майбутньому.

**Завдання статті.** Завданням цієї статті є визначення основних етапів та аспектів судової реформи, аналіз позитивних та негативних наслідків такої реформи.

Зародження судової системи Європейського Союзу почалося в рамках першої загальноєв-

ропейської організації – Європейська спільнота з вугілля та сталі, створеної у 1951 р. згідно з Паризьким договором терміном на 50 років країнами: Бельгія, Західна Німеччина, Італія, Люксембург, Нідерланди та Франція з метою об'єднання вугільних та сталеливарних ресурсів країн-учасниць і запобігти в такий спосіб новій війні в Європі.

Коли ми ведемо мову про судову систему ЄС, слід прояснити що, таке поняття, «Суд справедливості Європейського Союзу», так як використовується на позначення всієї судової системи ЄС (є комплексним) та уособлює судову владу Союзу.

У свою чергу, Суд справедливості Європейського Союзу складається із Суду справедливості, Загального суду і спеціалізованих судових палат (яких вже не існує), а отже, коли йдеться про практику усіх судових ланок, то доцільніше говорити про практику Суду справедливості ЄС, який досить часто називають Судом ЄС, тобто застосовуючи для усієї судової системи Союзу загальну назву. Більш того, у судовій системі ЄС не закріплена жодна ієрархія: формально Суд справедливості не є головною інстанцією відносно Загального суду і спеціалізованих судових палат, тож, кожен із них робить відповідний внесок у розвиток правової системи Союзу. Саме тому ми найдоцільнішим є вживання на позначення судової влади у всьому Союзі саме поняття Суд ЄС як сукупності рівноцінних ланок єдиної судової системи [7].

Суд ЄС виконує функції касаційного, конституційного і частково адміністративного судів. Від кожної держави-члена до складу Суду входить один суддя, цим суддям допомагають вісім генеральних адвокатів (станом на 2019 рік їх число збільшено до 11). Обов'язком Генерального адвоката, який діє абсолютно неупереджено та незалежно, є подання у відкритому суді обґрунтованих позицій у справах, які вимагають його участі. Термін повноважень усіх членів Суду – шість років. По його закінченні судді і генеральні адвокати, як правило, призначаються знову. Кількість повторних призначень не обмежена, так що деякі члени Суду перебувають у його складі десятиліттями. Слід додати, що посада генерального адвоката часто служить для призначення в майбутньому того, хто її обіймає, повноправним суддею. часткова зміна суддів та Генеральних адвокатів відбувається кожні три роки. Відповідно, в цей період заміщуються посади половини суддів (вісім або сім) і генеральних адвокатів (чотири).

Суд справедливості виконує три основні функції:

- перевіряє документи, видані європейськими інституціями та урядами, на відповідність договорам;

- на запит національних судів тлумачить право Спільноти.

- забезпечує виконання зобов'язань державами-членами за договорами ЄС.

При розгляді поданих справ, Суд справедливості зобов'язаний діяти як незалежний і неупереджений арбітр, який виносить свої рішення виключно за правовими мотивами, а не з міркувань політичної доцільності. У зв'язку з цим у правовій доктрині ЄС він часто характеризується як «неполітичний» інститут.

До функції Загального суду відноситься:

- розглядає анулювання від фізичних і юридичних осіб і в деяких випадках від урядовців ЄС. На практиці це означає, що цей суд займається спірними питаннями, справами з державної допомоги, торгівлі, сільського господарства та торгових марок.

Виходячи з усього вище вказаного визначається, що діюча судова система сформована в ЄС ще у середині ХХ ст. Звичайно довге існування упродовж більше 60-ти років зумовило необхідність в її розвитку, насамперед, шляхом розширення юрисдикції та збільшення кількості суддів.

Перша суттєва судова реформа була проведена у 1989 році, вона створила Суд першої інстанції, а наступна – у 2009 році, відповідно до Лісабонської угоди, завдяки їй вдалося створити багатоланкову судову систему, яка здійснює конституційне, адміністративне, господарське і трудове судочинство. Однак ці реформи не вирішили проблем адміністрування роботи Суду ЄС, працевлаштування допоміжного персоналу та контролю за їх діяльністю, призначення на посади суддів та заміщення вакантних посад тощо. Також з'явилися нові проблеми, адже у зв'язку із розширенням Європейського Союзу та наділенням його новими компетенціями відбулося і розширення юрисдикції Суду ЄС, виникла необхідність у збільшенні кількості і різноманітності правових актів, які приймаються інституціями, органами, офісами та агенціями що призвело до:

- збільшення навантаження на суддів Суду загальної юрисдикції (з 398 справ у 2000 році до 912 справ у 2014 році та справ з фінансових питань від 1,423 в 2014 році до 1600 в 2015 році) [1];

- зниження рівня прозорості судового процесу (як у справі Safe Harbor у якій Міжнародні принципи конфіденційності безпечної гавані або принципи конфіденційності безпечної гавані були скасовані, дозволивши дозволив деяким американським компаніям виконувати закони про конфіденційність, що захищають громадян Євросоюзу та Швейцарії) [1];

- зниження довіри до суду;

- збільшення витрат ЄС на виплату відшкодувань за затримки у прийнятті рішень, що перевищують п'ять років;

- збільшення кількості справ з відшкодування збитків, пред'явлених ЄС через надмірну тривалість провадження в Суді загальної юрисдикції на підставі статті 47 Хартії про основоположні права ЄС, яка гарантує право на слухання справи протягом розумного часу [3];

- підвищення складності справ, зокрема, в таких областях, як конкуренція, державна допомога та інтелектуальна власність [4];

- великі терміни перебування на посаді суддів (Хіль Карлос Родрігес Іглесіас та Роберт Лукер також очолювали Суд ЄС майже по 10 років які періоди) тощо.

Але слід зазначити, що функціонування Суду ЄС має політичний аспект, адже сьогодні він є основним двигуном європейської інтеграції, завдяки чим рішенням вдається долати проблеми, що постають на шляху функціонування єдиного європейського простору. Більше того, Суд ЄС, на відміну від національних судів, має обов'язкову юрисдикцію і не може відмовити у розгляді

справ привілейованим позивачам. Таким чином, весь масив справ, що надходить до суду, має бути вклюдчений до порядку денного.

Саме ці обставини стали підставою того що упродовж 2011–2014 років обговорювалися різні концепції реформування судової системи ЄС. Однак держави ЄС черговий раз не доходили згоди з тих чи інших питань.

Основними серед конкуруючих концепцій були дві: перша полягала у реформуванні архітектури Суду ЄС шляхом збільшення спеціалізованих судів, а друга – у збільшенні кількості суддів Суду загальної юрисдикції удвічі. При цьому самі судді підтримали другу концепцію, в той час як науковці, юристи – першу.

У результаті, Президент Суду ЄС Коен Ленартс, Президент Суду загальної юрисдикції та Президент Трибуналу з публічної служби підтримали другу концепцію: вдвічі збільшити кількість суддів Суду загальної юрисдикції без створення нових спеціалізованих судів, тобто з 28 до 56 суддів. З метою зменшення економічного тягаря скасувати Трибунал з публічної служби ЄС, а його суддів перевести до Суду загальної юрисдикції [5]. 3 грудня 2015 року Рада і Парламент ЄС прийняли постанову про реформування Суду загальної юрисдикції [4]. Метою реформи є забезпечення належного розгляду зростаючої кількості судових справ протягом розумного строку.

Реформа визначила поступове збільшення числа суддів загальної юрисдикції і злиття Трибуналу у справах публічної служби з Судом загальної юрисдикції [4]. У результаті проведення реформи число суддів збільшилося на 12 осіб впродовж грудня 2015 року, на 7 осіб в вересні 2016 року – за рахунок переведення суддів з Трибуналу з публічної служби, до яких приєднались ще дев'ять нових суддів у вересні 2019 року.

Для кандидатур на посади суддів, запропонованих урядами таких держав-членів, як Чеська Республіка, Швеція, Іспанія, Угорщина, Польща, Кіпр, Литва, Греція, Латвія, Люксембург, Словаччина та Мальта [6], проводилася перевірка на відповідність критеріям незалежності, неупередженості, досвіду та професійної та особистісної придатності, яку проводив Парламент ЄС. При цьому збільшення кількості суддів не призвело до набору додаткових правових секретарів або іншого допоміжного персоналу. З метою

забезпечення фінансової ефективності реформи Постанова передбачила необхідність проведення внутрішніх реорганізаційних заходів, які повинні створити умови для ефективного використання існуючих людських ресурсів усіма суддями рівною мірою. Важливим нововведенням реформи є принцип гендерного балансу, який полягає в тому, що уряди держав-членів для часткової заміни складу суду мають висувати двох суддів, з яких одна жінка і один чоловік. Що ж до термінів перебування на посадах, то Постановою чітко зазначається, що судді і Генеральні адвокати будуть проходити ротацию кожні три роки.

Вже сьогодні ми можемо бачити як були подолані окремі проблеми, зокрема: зростання навантаження, затягування часу розгляду справ, збільшення роботи Великої палати. Проведення судової реформи коштувало 13,5 млн. € на рік що робить її економічно ефективною. Однак, на думку прихильників реформи, ці витрати є виправданими, якщо порівняти їх із сумою компенсацій збитків у зв'язку із затягуванням розгляду справ, які становлять 26,8 млн € [6].

Тим не менше, на цих заходах ЄС не планує закінчувати реформу: з метою моніторингу результатів проведеної реформи та відстеження подальших потреб розвитку судової системи ЄС передбачено щорічну розробку звітів про діяльність Суду ЄС (із залученням зовнішніх експертів) [4].

**Висновки.** Спираючись на все вище вказане, можна констатувати, що в Європейському Союзі, зробили перші кроки в напрямку ефективної реформації судової системи, вирішивши такі проблеми як: велике навантаження на суддів, питання процедури призначення суддів, втілення принципу прозорості, зростання витрат на утримання судового апарату, необхідність спрощення судової системи. Але при цьому не було вирішено питання щодо: зниження великого навантаження на суддів Суду загальної юрисдикції; деталізації та усунення прогалів у процедурі призначення нових суддів та заміщення вакансій; спрощення судової системи; оптимізації витрат на утримання суду; підвищення прозорості судочинства; заміщення вакансій та призначення нових суддів (тобто здатність домовлятися між собою країнами ЄС); прописання механізму впровадження принципу гендерної рівності, ротации суддів за умов дотримання цього принципу, що призведе до чергової конфронтації всередині ЄС.

## Список літератури:

1. Alemanno A., Pech L. Reform of the EU's Court System: Why a more accountable – not a larger – Court is the way forward. Mi 17 Jun 2015, Verfassungsblog on Matters Constitutional. Available at: <http://www.verfassungsblog.de/reform-of-the-eus-court-system-why-a-more-accountable-not-a-larger-court-is-the-way-forward/#.VmBEqNLhC9J> (дата звернення: 15.12.2019).
2. It's official: 'Safe Harbor' invalid October 6, 2015, 5:04 pm, Privacy Europe. Available at: <https://www.privacy-europe.com/blog/its-official-safe-harbor-invalid> (дата звернення: 20.12.2019).
3. Установчі договори Європейського Союзу / за заг. ред. Олени Зеркаль. Харків : «Ніка Прінт», 2010. С. 416.
4. The European Parliament the Council, Brussels, 18 November 2015 (OR. en) 2011/0901 B (COD) PE-CONS 62/15 JUR 692 COUR 47 INST 378 CODEC 1434 Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. 18 November 2015. Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-62-2015-INIT/en/pdf> (дата звернення: 10.12.2019).
5. Approval of the proposed reform of the judicial framework of the Court of Justice of the European Union Court of Justice of the European Union. Information for Press No 131/15, Luxembourg, 30 October 2015, CURIA. Available at: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150131en.pdf> (дата звернення: 13.12.2019).
6. Court of Justice of the EU – Council adopts reform of General Court. 03-12-2015, Presidency of the Council of the EU, Grand Duchy of Luxembourg. Available at: <http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/communiqués/2015/12/03-reforme-cjue/index.html> (дата звернення: 04.12.2019).

**References:**

1. Alemanno A., & Pech L. Reform of the EU's Court System: Why a more accountable – not a larger – Court is the way forward. Mi 17 Jun 2015, Verfassungsblog on Matters Constitutional Available at: <http://www.verfassungsblog.de/reform-of-the-eus-court-system-why-a-more-accountable-not-a-larger-court-is-the-way-forward/#.VmBEqNLhC9J> (accessed 15 December 2019).
2. It's official: 'Safe Harbor' invalid October 6, 2015, 5:04 pm, Privacy Europe. Available at: <https://www.privacy-europe.com/blog/its-official-safe-harbor-invalid> (accessed 20 December 2019).
3. Dzerkal, O. (2010). Ystanovchi dogovori Evropeiskogo Souza [The founding treaties of the European Union]. Kharkiv: Nika Print, p. 416. (in Ukrainian)
4. The European Parliament the Council, Brussels, 18 November 2015 (OR. en) 2011/0901 B (COD) PE-CONS 62/15 JUR 692 COUR 47 INST 378 CODEC 1434 Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. 18 November 2015. Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-62-2015-INIT/en/pdf> (accessed 10 December 2019).
5. Approval of the proposed reform of the judicial framework of the Court of Justice of the European Union Court of Justice of the European Union. Information for Press No 131/15, Luxembourg, 30 October 2015, CURIA. Available at: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150131en.pdf> (accessed 13 December 2019).
6. Court of Justice of the EU – Council adopts reform of General Court. 03-12-2015, Presidency of the Council of the EU, Grand Duchy of Luxembourg. Available at: <http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/communiques/2015/12/03-reforme-cjue/index.html> (accessed 4 December 2019).