

УДК 341.645

ОГЛЯД ФАКТОРІВ ВПЛИВУ НА КІЛЬКІСТЬ ПРЕЮДИЦІАЛЬНИХ ПОЗОВІВ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС ДО СУДУ ЄС

Фастовець А. С.

Старший викладач кафедри міжнародного та європейського права Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана.

Анотація. В статті проаналізовано особливості такої унікальної процедури, якою є преюдиціальне провадження Суду ЄС, визначено деякі особливості впровадження цієї процедури на національному рівні, зокрема, розглянуто теорію «державного суверенітету», згідно з якою наднаціональний характер повноважень Суду ЄС не походить з його власної природи, а надається йому національними конституціями. Також наведено огляд факторів, які можуть впливати на кількість преюдиціальних справ, переданих на розгляд Суду ЄС національними судами або трибуналами держав-членів ЄС. Серед основних таких факторів визначено розмір держави та розмір населення держави-члена; бажання ініціювати судовий розгляд у різних державах-членах; дотримання державою-членом права ЄС; також додатково виділяється такий фактор як «транскордонна активність». Окрему увагу приділено аналізу статистики преюдиціальних звернень з боку нових держав-членів. В статті розглянуто причини численних відмов Суду ЄС у розгляді преюдиціальних звернень судів нових держав-членів (справи *Ynos*). Автор доходить висновку про негативний вплив такої практики на готовність національних судів до співпраці. Резюмуючи автор зазначає, що не дивлячись на те, що наведені фактори ґрунтуються на статистиці, все ж, вони мають відносний характер. Крім того, сталою є тенденція до збільшення кількості преюдиціальних звернень до Суду ЄС, що демонструє бажання судів співпрацювати і сприяє вдосконаленню правової системи ЄС.

Ключові слова: преюдиціальна процедура, Суд ЄС, держави-члени, юрисдикція, справа, фактор.

Постановка проблеми. Статистика позовів за преюдиціальною процедурою до Суду ЄС зі сторони держав-членів свідчить про збільшення їх кількості, однак, дослідників цікавить, які фактори впливають на кількість позовів, на те, що деякі держави-члени більш схильні робити звернення до Суду, а які тяжіють до утримання від таких звернень. Окремо, слід звернути увагу на характер взаємодії нових держав-членів із Судом ЄС.

Мета статті – розглянути основні фактори, які можуть впливати на кількість преюдиціальних позовів до Суду ЄС.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Останнім часом багато європейських та вітчизняних вчених досліджував діяльність суду ЄС, але, переважним чином, лише як частину більш масштабних досліджень. Виключно на цьому питанні сконцентрували увагу М. Броберг, Н. Фенгер, М. Вінк, Е. Ремі.

Основні результати дослідження. Одна з найбільш розвинених, довершених і прогресивних систем права – правова система Європейського Союзу (далі – ЄС). Серед причин її ефективності необхідно виділити єдність та правову визначеність як для приватних (фізичних та юридичних осіб), так і для держав-членів. Визначну роль в ході еволюції права ЄС та у забезпеченні позитивних тенденцій його розвитку, безперечно, відіграв Суд

справедливості ЄС (далі – Суд ЄС), в першу чергу, завдяки спеціально передбаченій юрисдикції виносити так звані попередні або преюдиціальні рішення (англ. – *preliminary ruling*; франц. – *l'arrêt préjudicielle*), на звернення національних судів або трибуналів держав-членів. Так, Суд ЄС наділений юрисдикцією здійснювати преюдиціальне провадження з метою тлумачення положень права ЄС та ухвалення рішень щодо дійсності актів ЄС, чим забезпечується гармонійне функціонування організаційно-правового механізму європейської інтеграції.

Як відомо, право ЄС має наднаціональний характер, є складовою частиною національного законодавства всіх держав-членів, і, відповідно, на національні суди або трибунали держав-членів покладено зобов'язання дотримуватися права ЄС у випадках, коли перед ними постають пов'язані з ним питання.

Однак, європейські держави не так легко поступались своїм суверенітетом в ході інтеграції. В цьому контексті, слід звернути увагу на теорію державного суверенітету. Вона передбачає, що верховенство європейського права не впливає з його власної природи, а походить від національних конституцій, які «дозволяють» праву ЄС бути вищим (англ. – *supreme*). Адже відповідно до ст. 267 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС або Лісабонський договір) Суд ЄС не втручається в юрисдикцію національних судів оцінювати обставини конкретної справи та національного нормативного акта, а лише дає відповідь на поставлені перед ним питання щодо тлумачення установчих договорів ЄС, а також дійсності та тлумачення актів основних органів та допоміжних інститутів ЄС [18, с. 164] і тим самим проводить чітке розмежування функцій між ним та національними судовими установами [16, с. 159]. Незважаючи на те, що Суд ЄС є єдиним судом, уповноваженим тлумачити та визначити положення європейського права недійсними, керуються таким рішенням саме національні суди, керуючись при цьому принципами їх конституцій [1, с. 14].

Важливим прикладом ілюстрації цього в контексті процедури преюдиціального провадження в рамках Суду ЄС є справа про Ратифікацію Данією Маастрихтського договору. Коли Данія ратифікувала Маастрихтський договір, Верховний суд Данії дійшов висновку, що Договір відповідає ст. 20 Конституції Данії, а ця стаття дозволяє делегувати державну владу Данії міжнародній організації (наддержавному утворенню) лише у встановлених законом межах [1, с. 14]. У свою чергу, Верховний Суд Данії додав дві умови: по-перше, делегування повноважень не може призвести до прийняття актів, що суперечать Конституції країни; по-друге, той факт, що повноваження повинні бути «визначені законом», означає, що датські судді можуть оголосити підтриманий Судом ЄС акт не чинним для Данії, коли прямо встановлюється, що такий акт виходить за межі делегованих Союзу повноважень [1, с. 14]. Відповідно, можна зробити висновок, що преюдиціальний запит до Суду ЄС є способом для національного суду «кинути виклик і протистояти» європейському законодавству [2]. Національний суддя сам вирішуватиме, зрештою, чи застосовувати положення права ЄС чи ні, тому преюдиціальне рішення з цієї точки зору є механізмом ввічливого примусу Суду дотримуватися національних конституційних засад держав-членів, замість того, щоб отримувати правильне тлумачення і застосування європейського права [2].

Не всі держави-члени поділяють точку зору, що Європейський Союз представляє єдиний правовий порядок і Суд Данії є не єдиним судом, який наслідують теорію державного суверенітету. Німецькі, англійські та італійські суди також виносили рішення, які ґрунтувались на цій теорії.

Тим не менш, активність Суду ЄС дедалі збільшується. Останні дані, наведені, власне, Судом, за період з 2009 по 2013 рр. свідчать про тенденцію до збільшення кількості звер-

нень до Суду, при чому левову частку нових справ складають саме звернення в порядку преюдиціального провадження. Так, якщо у 2009 р. Судом було розглянуто 302 преюдиціальних звернення, то у 2013 р. – 450. Цікаво відмітити, що кількість звернень до Суду ЄС за прямою процедурою, навпаки, стрімко зменшується: у 2009 р. таких звернень було 143, а у 2013 р. – в два рази менше (72) [3]. Статистика, що підтверджує тезу про поступове збільшення кількості преюдиціальних звернень, представлена Судом і у рубриці «розглянуті справи»: так, якщо у 2009 р. Суд розглянув 259 преюдиціальних звернення, то у 2013 – вже 413; в той саме час кількість прямих звернень так само зменшилась: у 2009 р. було розглянуто 215 звернень, а у 2013 р. – вже 110 [3].

Статистика позовів за преюдиціальною процедурою до Суду ЄС зі сторони держав-членів свідчить про збільшення їх кількості. Так само цікаво відмітити найбільш активні держави, які перевершили інших кількістю своїх звернень. Так, за період з 1998 по 2008 рік Німеччина випередила інших держав-членів за кількістю позовів – в середньому 55,3 позови на рік), далі слідує Італія – 39,6 позовів на рік, Австрія – 26,4 позови, Нідерланди – 22,5 позовів, Велика Британія – 18,5 позовів, Бельгія – 17,6 позовів, Франція – 16,1 позов та Іспанія – 13,3 позови. Інші держави відзначаються радикально меншою кількістю звернень – в середньому, на рік на одну країну припадає 4-5 звернень [3].

Цікаво також розглянути статистику звернень до Суду ЄС з боку нових членів ЄС. Так, офіційні дані свідчать, що Болгарія та Румунія за період з 2007 по 2008 рік звернулись до Суду за преюдиціальною процедурою по 0,5 разів. Можна з достатньою легкістю помітити, що є різниця в кількості преюдиціальних звернень від різних держав-членів. Нові держави-члени у період між 2004 і 2007 направили лише 35 преюдиціальних запити до Суду ЄС. Ця кількість є дуже маленькою, особливо в порівнянні зі «старими» державами-членами, які направили 702 запитів протягом того ж самого періоду [4]. Видається, що процедура преюдиціального звернення не має успіху в нових державах-членах ЄС, проте слід відмітити поступове збільшення їх активності, що демонструє намір зрозуміти та освоїти цю процедуру.

Тим не менше, варто відмітити і доволі негативний досвід, набутий новими державами-членами ЄС у процесі спілкування з Судом. Мова йде про низку справ (так звані справи *Ynos*), які Суд ЄС відмовився розглядати в преюдиціальному провадженні через брак юрисдикції. Так, у 2005 Суд ЄС відхилив низку звернень від національних судів нових держав-членів, стверджуючи, що він не володіє юрисдикцією *ratione materiae*. Суд постановив, що не дивлячись на те, що позивач стверджував, що національне законодавство суперечить вищій нормі національного законодавства та положенням європейського права, суть справ виходила за межі європейського права і предмет справи не був подібний до ситуацій, передбачених у договорах і, відповідно, Суд не знайшов юрисдикції [5]. Ці справи показують, що, оскільки ці держави-члени зовсім недавно набули членства у Європейському Союзі, вони вже встигли напрацювати достатньо масивну процесуальну базу і тому для Суду ЄС було б не простим завданням розглядати відповідні справи за їх зверненнями, оскільки ці держави фактично мали «накласти європейську правову систему на повноцінну національну досить штучним шляхом» [6, с. 1615].

Суд ЄС також відхилив низку звернень через те, що на його думку, йому не вистачало юрисдикції *ratione temporis*. Зокрема, Суд дійшов висновку, що він не зможе ухвалити преюдиціальне рішення, тому що факти у справі в основному провадженні передували вступу нової держави-члена до Європейського Союзу [7]. Це рішення Суду також не може не породжувати певні сумніви і запитання. Перш за все, Суд ЄС не пояснює, яким чином він дійшов такого висновку, оскільки такий вузький підхід також не враховує фактичний

стан справ, коли нові держави-члени застосовували європейське законодавство ще до їх вступу, адже більшість європейських директив були реалізовані в рамках національної правової системи, які набрали чинності задовго до приєднання держав-членів до Союзу [6, с. 1615]. Як відомо, членство в Союзі передбачає взяття на себе прав та обов'язків, як тих, що вже існують, так і потенційних, системи ЄС та інституційних рамок, – відомих як *acquis communautaire*, яке, зокрема, включає: зміст, принципи та політичні задачі установчих договорів; законодавство, ухвалене з метою імплементації договорів, та практику Суду; декларації та резолюції, ухвалені в рамках співтовариства; міжнародні угоди та угоди між державами-членами, пов'язані з діяльністю Союзу.

У цілому, такі рішення Суду мали негативний вплив на готовність судів нових держав-членів направляти преюдиціальні запити в Люксембург. В цілому, можна тлумачити цю вимогу достатньо широко – як вимогу, щоб всі обставини справи мали місце після вступу держави в ЄС (тобто справа має бути виключно справою, що виникла після вступу). У деяких рідких випадках справи *Unos* використовувались як універсальна причина навіть не обговорювати можливість преюдиціального звернення в тих випадках, коли факти (або деякі з них) мали місце до вступу держави до Союзу. В інших випадках, *Unos* розглядаються як перешкода на шляху до будь-якого застосування права ЄС національними судами. При цьому, більшість національних судів не змогли зрозуміти, що рішення у справі *Unos* в першу чергу стосується компетенції Суду ЄС щодо преюдиціальної процедури і що він не представляє «універсальний» підхід Суду до дії права ЄС у часі після вступу держав до Союзу [6, с. 1615].

Можливо, найбільш конституційно важливою низкою справ, ініційованих державами після вступу в 2004 і 2007 роках були справи, що стосуються мов. Як відомо, своєчасний та якісний переклад вторинного законодавства на вісім мов нових держав-членів, що приєдналися до Союзу у 2004 р., відповідними інституціями забезпечено не було [7]. Так, Суд Європейського Союзу проаналізував цю проблему у двох рішеннях, прямо або опосередковано визнавши, що дійсно обов'язкові та належні чином опубліковані версії законодавства ЄС мовами нових держав-членів відсутні [6, с. 1615].

На жаль, немає достовірних даних щодо низки національних судових розглядів, в яких порушувалось проблематика права ЄС. Отримати такі дані не видається можливим, оскільки рішення національних судів публікуються частково. Крім того, на кількість також впливає відмінність підходів до розуміння понять «суд або трибунал» в світлі ст. 267 ДФЄС [18, с. 164], та підходах самих держав-членів, що впливає на статистику щодо кількості справ у національних судах [8, с. 2].

Як вже було продемонстровано, преюдиціальне звернення передбачає наявність двох умов: по-перше, справа має розглядатися в суді держави-члена і породжувати певні питання щодо застосування законодавства ЄС, які можуть стати основою для такого звернення. По-друге, суддя чи судді відповідного національного суду повинні вирішити, чи направляти таке звернення. Перша умова стосується структурних факторів, у той час як фактори поведінки є основою для другої. В принципі, фактори поведінки визначають, які держави-члени більш схильні робити звернення до Суду, а які тяжіють до утримання від таких звернень [8, с. 1-2].

Однак, правники М. Броберг та Н. Фенгерг підійшли до з'ясування таких можливих чинників більш детально і проаналізували низку теорій та факторів, які на їх думку та на думку інших юристів можуть впливати на кількість преюдиціальних звернень в різних державах. Ці фактори є наступними: розмір держави та розмір населення держави-члена; бажання ініціювати судовий розгляд у різних державах-членах; дотримання державою-членом законодавства ЄС; також додатково виділяється такий фактор як «транскордонна

активність» [9, с. 41]. Особливістю аналітичного підходу зазначених авторів є розгляд цих факторів у сукупності.

Що стосується першого фактору, менші за розміром країни з меншою кількістю населення, як правило, співвідносяться з кількістю можливих запитів [10]. В менших за розмірами країнах з меншим населенням відповідно менше приводів розпочати судовий процес і таким чином вдатися до преюдиціальної процедури у порівнянні з більшими за розмірами і населенням країнами. Крім того, чим більше населення, тим привабливішою є країна в якості імпортера. Дійсно, такою практичною особливістю функціонування європейського ринку можна пояснити більшу кількість «законодавчих викликів» для різних суб'єктів економічної діяльності. Так, як свідчить статистика, у період до 1998 р. з 832 преюдиціальних звернень стосовно вільного переміщення товарів, 303 звернення стосувались німецького законодавства, що може вказувати на протекціоністський характер законодавства ФРН або на потужність, значний обсяг та привабливість ринку Німеччини для її іноземних торговельних партнерів [9, с. 42]. В результаті, виклики в законодавстві ФРН, які заважали вільній торгівлі, були передані на розгляд до Суду ЄС шляхом ініціювання преюдиціальної процедури. Таким чином, цифри підтверджують існування певного зв'язку між чисельністю населення і кількістю преюдиціальних рішень, направлених державами-членами.

Тим не менше, ці цифри значно відрізняються, навіть для країн, які мають більш-менш однаковий розмір населення. Наприклад, німецькі та італійські суди направляють приблизно в два рази більшу кількість преюдиціальних рішень на одного жителя у порівнянні з французькими та британськими судами. Те ж спостереження стосується й судів Австрії, Бельгії та Нідерландів, які направляють приблизно в чотири рази більше звернень, ніж ірландські й португальські суди. Кількість звернень від судів в скандинавських країнах знаходиться десь посередині між цими двома групами країн. Таким чином, у той час, як розмір держави-члена може бути фактором, який лише частково пояснює відмінності в кількості преюдиціальних звернень, і тому інші фактори також мають бути прийняті до уваги [8, с. 6].

Варто розглянути наступний фактор – фактор транскордонної активності. Той факт, що більша транскордонна активність держав «продукує» більшу кількість преюдиціальних позовів також не має дивувати, якщо врахувати, що питання співвідношення національного законодавства таких держав із правом ЄС поставатиме в процесі реалізації відповідних економічних проектів. Як і будь-які відносини, що впливають із контрактних зобов'язань, транскордонні (або навіть транснаціональні) відносини створюють підстави для вирішення спорів. Національні закони не були призначені для вирішення спорів, що виникають з транснаціональних угод. Цей пробіл заповнюється правом ЄС. Національні суди відзначають актуальність законодавства ЄС у сприянні транснаціональній економічній активності і визнаючи компетенцію Суду ЄС тлумачити положення відповідних законодавчих актів. Таким чином, зі збільшенням обсягу таких операцій між державами ЄС, збільшується й кількість колізій між національним законодавством та законодавством ЄС і, відповідно, збільшується попит на вирішення спорів транснаціонального характеру [2].

Однак, на жаль, цей фактор не може вважатися абсолютним, оскільки він також не пояснює існуючі особливості торговельних відносин держав, наприклад, значне збільшення транскордонної активності Ірландії останнім часом не призвело до збільшення кількості преюдиціальних позовів. Частково, це можна пояснити тим, що на цей фактор не впливає збільшення кількості застосування положень права ЄС безвідносно до інтенсивності транскордонної активності держав-членів ЄС [9, с. 43].

Другий фактор, який може впливати на кількість спорів щодо положень права ЄС, що виникають в національних судах, і тим самим є умовою *sine qua non* для врахування національним судом при прийнятті рішення щодо направлення преюдиціального запиту, є той факт, що тенденція вирішувати спори в судовому порядку в деяких державах-членах є відносно меншою у порівнянні з використанням інших методів. Іншими словами, рівень судової активності (англ. – *litigation rate*) може істотно різнитися в різних державах-членах. Автори стверджують, що високий рівень національної судової активності, як правило, співвідноситься з великою кількістю преюдиціальних звернень від відповідних держав-членів [112, с. 6, 7]. Як демонструє дослідження М. Вінка, М. Клеса та Ц. Арнольда, високий рівень національної судової активності у поєднанні з великою кількістю населення свідчать про більшу кількість преюдиціальних звернень [7].

Данія має найменшу кількість суддів по відношенню до чисельності населення (6 на 100 000). В той саме час, кількість суддів в Німеччині на 100 000 населення – 23, що фактично майже у чотири рази більше. Серед інших держав-членів, розглянутих у дослідженні, Польща, Італія, Бельгія та Швеція також мають близько по 20 суддів на 100 000 жителів. Австрія, яка відрізняється особливо великою кількістю звернень по відношенню до чисельності населення, має 18 суддів на 100 000 жителів. Ці цифри, можливо, підтримують позицію, що є певне співвідношення між рівнем національної судової активності держави-члена (а в цьому випадку мова йде про кількість суддів по відношенню до чисельності населення) і кількістю преюдиціальних звернень держави-члена, що направляються судами держав-членів, однак, так само не можна не вважати ці чисельні порівняння достатньо відносними [11].

Це, в свою чергу, означає, що є низка факторів поза сферою впливу національних суддів, які на практиці можуть вплинути на кількість преюдиціальних посилань від кожної з держав-членів. По-перше, національні правила підсудності є одним з таких факторів, оскільки в деяких державах-членах може бути значно легше оскаржити положення національного законодавства, ніж в інших. По-друге, створення відповідних державних органів у відповідності до національного законодавства для забезпечення дотримання права ЄС в судовому порядку, на заміну звичайному адміністративному нагляду та реалізації, також може сприяти збільшенню кількості преюдиціальних звернень [12]. По-третє, цілком імовірно, що схильність різних торгових асоціацій, спілок та інших важливих правових суб'єктів у державах-членах використовувати правову допомогу і застосовувати законодавство ЄС, щоб оскаржити положення національного законодавства є ще одним фактором, який може вплинути на кількість преюдиціальних звернень національних судів до Суду ЄС.

Що стосується такого фактору, як рівень відповідності національного законодавства праву ЄС, то він так само лише частково може пояснити інтенсивність звернень до Суду ЄС із преюдиціальною процедурою. На жаль, не існує чіткої формули для встановлення відносного рівня відповідності законодавства різних держав-членів праву ЄС. Рівень не відповідності національного законодавства положенням права ЄС дійсно створює підґрунтя для відносно підвищеної кількості позовів щодо законодавства такої держави у порівнянні з державами, які сумлінно інкорпорують вимоги норм права ЄС у внутрішнє законодавство [9, с. 44]. В цьому ключі з'являється необхідність з'ясувати рівень невідповідності національного законодавства вимогам права ЄС, а найкращим способом видається проаналізувати кількість позовів про порушення, ініційованих Комісією проти держав-членів на підставі ст. 258 ДФЄС, і таким чином можна дізнатися про всі випадки запізнілої імплементації та про випадки більшості порушень права ЄС. Однак, слід пам'ятати, що не всі порушення права ЄС призводять до ініціювання процедур про по-

рушення, оскільки Комісія досконало не обізнана з національним правом держав-членів, особливо в контексті застосування. На практиці, Комісія часто покладається на сторін справи для отримання інформації про недоліки в національному законодавстві, що означає, що, ймовірно, більше скарг генеруються у великих державах з більшим населенням і підприємствами, здатними подавати такі скарги. Тим більше, Комісія наділена широкими повноваженнями у питанні щодо ініціювання процедури про порушення і часто вона діє, виходячи з політичних мотивів (в якості прикладу такої політичної доцільності не ініціювати відповідну процедуру, можна навести справу *Sear Fruit* та інші [13]).

В контексті практичного застосування зазначеного фактору, варто зробити наголос на таких країнах, як Данія та Фінляндія, які відзначаються високим рівнем відповідності і дотримання норм права ЄС, у порівнянні, наприклад, з Бельгією та Нідерландами. Це дійсно може пояснити меншу кількість звернень зі сторони двох вищезазначених країн. Однак, слід знову наголосити, що цей фактор так само не є абсолютним: він не пояснює меншу кількість звернень з боку Франції та Іспанії, враховуючи рівень їх дотримання права ЄС або ж, навпаки, більшу відносно цих країн кількість звернень ФРН, враховуючи рівень відповідності німецького національного права законодавству ЄС [9, с. 47].

Крім того, дослідники у сфері М. Броберг та Н. Фенгерг спробували дослідити конституційний устрій держав-членів ЄС в якості окремого можливого фактору впливу на кількість преюдиціальних запитів. Так, дослідники намагались порівняти кількість преюдиціальних звернень з боку країн мажоритарної демократії та конституційної демократії [9, с. 50].

Висувалась теорія щодо наявності конкуренції між вищими та нижчими судами з метою досягнення останніми більшої автономії [9, с. 52]. Однак, наявність такої «змови» нижчих судів по відношенню до вищих видається малоімовірною, адже не слід забувати про основну ціль звернення за преюдиціальною процедурою – отримати роз'яснення щодо правильності застосування тієї чи іншої норми. Тим більше, виходячи з цієї логіки, нижчі національні суди могли б в такому разі йти до кінця і намагатися уникати звернення до наднаціонального суду також, щоб останній не стримував їх діяльність.

Деяка юридична література також фокусується на ролі громадської думки з питань європейської інтеграції, що чинить тиск на національного суддю: чим менш сприятливою по відношенню до європейської інтеграції є громадськість, тим меншою є ймовірність, що національний суддя направить справу до Суду ЄС.

У цьому контексті, все ж слід звернути увагу і на особливості національних правових систем, які можуть впливати на кількість звернень. Наприклад, якщо суди деяких держав-членів мають на розгляді кілька справ з одним і тим самим питанням, як правило, вони звернуться з такого питання до Суду ЄС лише один раз. Однак, законодавство деяких країн (наприклад, Італії) вимагає окреме звернення з кожної окремої справи, щоб надати можливість сторонам таких справ передати Суду ЄС свої спостереження та позиції [14]. Відповідно, кількість ініційованих такими національними судами справ буде перевищувати кількість звернень від інших держав, з відмінним законодавством.

Також цікаво розглянути приклад законодавства Нідерландів, в якому передбачено залежність оплати роботи судів від кількості винесених протягом кожного окремого року рішень. Так, звернення на розгляді Суду ЄС може бути перебувати достатньо довго¹, кількість прийнятих рішень може бути меншою за бажану і звичайно, може бути однією з причин відсутності великого бажання в національних судів звертатися з преюдиціальним запитом [15].

¹ Так, середня тривалість преюдиціальної процедури у 2012 р. становила майже рік і три місяці [192].

Відносність структурних факторів, що були розглянуті вище, не дозволяє встановити з достатньою впевненістю чіткий показник, від якого можна відштовхуватись при порівнянні кількості звернень і різних факторів, які на цю кількість впливають. В цілому, численні емпіричні дослідження та порівняння, висування різноманітних теорій та концепцій (без підкріплення позицій достатніми даними та наведення переконливих аргументів) і комплексне застосування вищезазначених факторів все ж не пояснюють розбіжності у кількості звернень за преюдиціальною процедурою. Швидше за все розбіжності можна пояснити наявністю кількох таких взаємопов'язаних факторів.

З усіх держав-членів тільки Данія, Нідерланди, Фінляндія і Велика Британія (Англія та Уельс) не мають національної преюдиціальної процедури. В Швеції ця процедура не передбачена в системі адміністративних судів, але суд загальної юрисдикції може передавати справи до Верховного суду для преюдиціального розгляду, при цьому зацікавлені сторони мають надати свою згоду. Верховний суд може відмовитись дати відповідь, якщо питання не є суттєвим з точки зору майбутнього застосування закону.

На основі національних доповідей можна звести преюдиціальну процедуру до чотирьох основних категорій. Преюдиціальне звернення за рішенням:

- (I) до Конституційного суду,
- (II) до суду в іншій галузі права,
- (III) до суду останньої інстанції в тій же галузі права і
- (IV) для того, щоб вирішити питання юрисдикції щодо предмета спору між двома галузями права, а також у випадках, коли рішення судів різних юрисдикцій суперечать одне одному [16].

Що стосується звернень до Конституційного суду, у Бельгії, Австрії, Італії, Люксембургу, Німеччині та Іспанії такі суди розглядають питання про конституційність актів, передані їм на розгляд іншими судами для надання преюдиціальних рішень. У Бельгії, однак, це стосується тільки положень щодо рівності, заборони дискримінації та свободи викладання, передбачених Конституцією [16].

Преюдиціальне звернення до Суду ЄС надає державам дві додаткових переваги: по-перше, суд бере безпосередню участь у прийнятті рішень, по-друге, він отримує переваги від прийняття рішення. Фактично, преюдиціальне звернення дає національним судам можливість прямо впливати на державну політику або, іншими словами, є «розширенням прав і можливостей суду» (суди нижчої інстанції і їх судді отримують спосіб взаємодіяти з органом, наділеним найвищою юрисдикцією в ЄС, і таким чином, де-факто беруть участь у судовому перегляді законодавства) [17]. Навряд чи суди могли б бути наділені таким привілеєм на рівні національної правової системи. Якщо постанова Суду ЄС призводить до прийнятнішого, ніж він розраховував, для національного суду результату, такий суд скористається своїми повноваженнями і укріпить свій авторитет. З точки зору розподілу влади щодо прийняття рішень, розширення прав і можливостей, що надається Судом, є аналогічним до розширення права визначати політику для більш широкої групи зацікавлених суб'єктів, ніж раніше. Тепер ці суб'єкти можуть оскаржити домінуюче положення інших гілок влади і здійснювати більш прийнятну для них політику [2, с. 11].

Друга перевага полягає у захисті від відміни рішень, яким користуються національні суди, в основі якого лежить відповідне рішення Суду ЄС. Рішення національного суду нижчої інстанції може бути скасоване вищим національним судом. Крім того, рішення вищого суду, що суперечить побажанням уряду, може бути скасоване новим законодавчим актом. Відтак, використання процедури преюдиціального запиту пропонує національним судам стратегію мінімізації ризиків відміни їх рішень [2, с. 11]. Таким чином,

звертаючись до Суду ЄС, національні суди можуть реалізовувати найбільш підходящу для них політику без ризику відміни їх рішень на практиці.

Перетворюючи процедуру преюдиціального провадження на механізм забезпечення виконання законодавства ЄС, Суд ЄС отримав значну автономію і звільнився від підпорядкування національним урядам, які фактично його створили. Зокрема, пропонуючи приватним особам і компаніям можливість оскаржити національне законодавство, Суд ЄС отримує можливість проводити найбільш прийнятну політику, в той саме час він знижує залежність від урядів держав-членів та зменшує кількість можливих справ про порушення права ЄС з боку Комісії [2, с. 11].

Висновки. Таким чином, Суд ЄС наділений виключною юрисдикцією тлумачити та визначати положення європейського права недійсними, в свою чергу саме національні суди керуються такими його рішенням. На них покладається відповідальність щодо коректного застосовування рішень. При цьому, деякі національні особливості держав відіграють у цьому роль.

В цілому, кількість звернень до Суду ЄС з боку держав-членів лише збільшується, при цьому левову частку нових справ складають саме звернення в порядку преюдиціального провадження (відповідно до останнього звіту Суду ЄС за період 2009 по 2013 рр.). При цьому одні держави (як правило, старі держави-члени) випереджають інших (як правило, нових держав-членів) за кількістю позовів.

Одним з досліджених факторів, який може впливати на кількість позовів до Суду саме зі сторони нових членів ЄС є низка справ, починаючи зі справи *Ynos*, ім'ям якої називають справи, які Суд ЄС відмовився розглядати в преюдиціальному провадженні через брак юрисдикції *ratione materiae i ratione temporis* (аргументи Суду полягали в тому, що обставини справи мали розвиток до того, як держава стала фактичним членом Союзу). Така позиція Суду очевидно мала вплив на підхід держав до звернень до Суду ЄС в цілому.

Серед інших проаналізованих автором факторів, які можуть впливати на різницю у кількості звернень, є наступні: розмір держави та розмір населення держави-члена; бажання ініціювати судовий розгляд у різних державах-членах; дотримання державою-членом законодавства ЄС; транскордонна активність. Однак, жодний з факторів до кінця не пояснив розбіжності, відповідно, пропонується ці фактори розглядати у сукупності або виявляти певний додатковий взаємозв'язок між різними їх комбінаціями.

Тим не менш, автор вважає, що основним показником, що вказує на згоду держав-членів на юрисдикцію Суду ЄС і визнання його авторитету, є процедура преюдиціального провадження. При цьому, держави та національні суди зокрема, не можуть не враховувати позитивні аспекти такої кооперації з Судом ЄС: суди нижчої інстанції і їх судді отримують спосіб взаємодіяти з органом, наділений найвищою юрисдикцією в ЄС, і таким чином, де-факто брати участь у судовому перегляді законодавства (ці суди не наділені таким привілеєм на рівні національної правової системи); їх рішення отримують додаткове «підсилення» і гарантії від відміни судами вищих інстанцій.

Список використаної літератури

1. Remy E. The Preliminary Reference Procedure: the National Judge and the Application of the European Law [Electronic resource] / E. Remy. – Academia.edu. – Mode of access: https://www.academia.edu/5536656/PRELIMINARY_REFERENCE_PROCEDURE. – Title from the screen.
2. Tridimas G., National courts and the European Court of Justice: a public choice analysis of the preliminary references procedure / G. Tridimas, T. Tridimas // International Review of Law and Economics. – 2004. – Vol. 24. – P. 125-145.

3. Annual Report 2013 [Electronic resource] / European Court of Justice. – Mode of access: <http://www.curia.europa.eu>. – Title from the screen.
4. Press release 14/08 of 7 march 2008 [Electronic resource] / European Court of Justice. – Mode of access: <http://curia.europa.eu/en/actu/communiques>. – Title from the screen.
5. Справа C-302/06 Frantisek Koval'sky v. Mesto Presov // European Court Reports. – 2007. – P. 86-110.
6. Справа O'Byrne v Aventis Pasteur SA // UKHL. – 2008. – 34 p.
7. Vink M. Explaining the Use of Preliminary References by Domestic Courts in EU Member States: A Mixed-Method Comparative Analysis / M. Vink, M. Claes, C. Arnold. – Paper presented at the 11th Biennial Conference of the European Studies Association. – 2009. – P. 15-28.
8. Bobek M. The Binding Force of Babel: The Enforcement of EC Law Unpublished in the Languages of the New Member States / M. Bobek // C.Y.E.L.S. – Vol. 9. – 2007. – P. 43-80.
9. Broberg M. The Preliminary Reference Procedure and Questions of International and National Law / M. Broberg // Yearbook of European Law. – 2009. – 28 p.
10. Graver H. P. The Effects of EFTA Court Jurisprudence on the Legal Orders of the EFTA States' in C. Baudenbacher, P. Tresselt and T. Orlygsson / H. P. Graver. – The EFTA Court – ten years on. – 2005. – P. 79-84.
11. Blank J. Bench Marking in an International Perspective – An International Comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System [Electronic resource] / J. Blank, M. van der Ende, B. van Hulst, R. Jagtenberg. – Ecorys-Nei. – Labour and Social Policy. – Vol. 93. – Available at <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Benchmarking.pdf>. – Title from the screen.
12. Kilpatrick C. Community or Community of Courts in European Integration? Sex Equality Dialogues between UK Courts and the ECJ / C. Kilpatrick // European Law Journal. – Vol. 4 (2). – 1998. – P. 133-136.
13. Справа 247/87 Sear Fruit // European Court Reports. – 1989. – 291 p.
14. Naome C. EU Enlargement and the European Court of Justice / C. Naome // The institutions of the enlarged European Union. – 2008. – P. 100, 112.
15. Prechal S. The coherence of EU law: the search for unity in divergent concepts / S. Prechal, M. van Roermund. – Oxford: OUP. – 2009. – 500 p.
16. General report on the colloquium subject «The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Communities» [Electronic resource] / Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union. – Mode of access: http://juradmin.eu/colloquia/2002/gen_report_en.pdf. – Title from the screen.
17. Burca G. The European Court of Justice / G. Burca, J. H. H. Weiler. – NY : Oxford University Press. – 2001. – 260 p.
18. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. – Official Journal of the European Union, 2012. – C 326/47 – [Electronic resource]. – P. 47-390. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>.

OVEREVIEW OF THE FACTORS AFFECTING THE NUMBER OF PRELIMINARY REFERENCES TO THE ECJ BY THE EU MEMBER STATES

Fastovets A.

Senior lecturer in International and European Law, Kyiv National Economic University.

Abstract. *The article provides the analysis of such a unique process as EU Courte of Justice preliminary ruling procedure, the article underlines special aspects of its national implementa-*

tion, with the view to the theory of national sovereignty, in accordance with which the European Court of Justices' supranationality is not the matter of its legal essence, but is the result of an authority specifically delegated to it through the national Constitutions. There is also given an overview of the factors that may affect the number of preliminary references to the European Court of Justice by national courts or tribunals of the Member States. Among the main factors reviewed are the size and the population of the Member State; willingness to initiate proceedings in different Member States; Member State compliance with EU legislation; an additional factor is 'cross-border activity'. Special attention is paid to the analyses of the new EU Member States reference to preliminary ruling and to the reasons why EU Court declined its jurisdiction to answer the questions raised by the national courts in a number of cases (Ynos cases). The author reaches the conclusion that the system of EU constitutional pluralism, in which the European Court of Justice and the Member States' Constitutional Courts co-exist, can only be functional if based on mutual cooperation. To summarize it all the author underlines that despite the fact that the above factors are based on statistics, they are still relative. The author also notes a tendency of increase of preliminary references to the ECJ application number, demonstrating the willingness of national courts to cooperate. Such cooperation contributes to the improvement of the legal system of the EU.

Key words: *Prejudicial procedure, the Court of Justice, Member States, jurisdiction, right, factor.*

References

1. Remy E. The Preliminary Reference Procedure: the National Judge and the Application of the European Law [Electronic resource] / E. Remy. – Academia.edu. – Mode of access: https://www.academia.edu/5536656/PRELIMINARY_REFERENCE_PROCEDURE. – Title from the screen.
2. Tridimas G., National courts and the European Court of Justice: a public choice analysis of the preliminary references procedure / G. Tridimas, T. Tridimas // *International Review of Law and Economics*. – 2004. – Vol. 24. – P. 125-145.
3. Annual Report 2013 [Electronic resource] / European Court of Justice. – Mode of access: <http://www.curia.europa.eu>. – Title from the screen.
4. Press release 14/08 of 7 march 2008 [Electronic resource] / European Court of Justice. – Mode of access: <http://curia.europa.eu/en/actu/communiques>. – Title from the screen.
5. Справа C-302/06 Frantisek Koval'sky v. Mesto Presov // *European Court Reports*. – 2007. – P. 86-110.
6. Справа O'Byrne v Aventis Pasteur SA // *UKHL*. – 2008. – 34 p.
7. Vink M. Explaining the Use of Preliminary References by Domestic Courts in EU Member States: A Mixed-Method Comparative Analysis / M. Vink, M. Claes, C. Arnold. – Paper presented at the 11th Biennial Conference of the European Studies Association. – 2009. – P. 15-28.
8. Bobek M. The Binding Force of Babel: The Enforcement of EC Law Unpublished in the Languages of the New Member States / M. Bobek // *C.Y.E.L.S.* – Vol. 9. – 2007. – P. 43-80.
9. Broberg M. The Preliminary Reference Procedure and Questions of International and National Law / M. Broberg // *Yearbook of European Law*. – 2009. – 28 p.
10. Graver H. P. The Effects of EFTA Court Jurisprudence on the Legal Orders of the EFTA States' in C. Baudenbacher, P. Tresselt and T. Orlygsson / H. P. Graver. – *The EFTA Court – ten years on*. – 2005. – P. 79-84.
11. Blank J. Bench Marking in an International Perspective. – An International Comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System [Electronic resource] / J. Blank, M. van der Ende, B. van Hulst, R. Jagtenberg. – *Ecorys-Nei – Labour and Social Policy*. – Vol. 93. – Available at <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Benchmarking.pdf>. – Title from the screen.
12. Kilpatrick C. Community or Community of Courts in European Integration? Sex Equality Dialogues between UK Courts and the ECJ / C. Kilpatrick // *European Law Journal*. – Vol. 4 (2). – 1998. – P. 133-136.
13. Справа 247/87 Sear Fruit // *European Court Reports*. – 1989. – 291 p.
14. Naome C. EU Enlargement and the European Court of Justice / C. Naome // *The institutions of the enlarged European Union*. – 2008. – P. 100, 112.
15. Prechal S. The coherence of EU law: the search for unity in divergent concepts / S. Prechal, M. van Roermund. – Oxford: OUP. – 2009. – 500 p.

16. General report on the colloquium subject «The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Communities» [Electronic resource] / Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union. – Mode of access: http://juradmin.eu/colloquia/2002/gen_report_en.pdf. – Title from the screen.
17. Burca G. The European Court of Justice / G. Burca, J. H. H. Weiler. – NY : Oxford University Press. – 2001. – 260 p.
18. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. – Official Journal of the European Union, 2012. – C 326/47. – [Electronic resource]. – P. 47-390. – Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:l2012E/TXT>.

ОБЗОР ФАКТОРОВ ВЛИЯНИЯ НА КОЛИЧЕСТВО ПРЕЮДИЦИАЛЬНЫХ ИСКОВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕС В СУД ЕС

Фастовец А. С.

Старший преподаватель кафедры международного и европейского права Киевского национального экономического университета имени Вадима Гетьмана.

Аннотация. В статье проанализированы особенности такого уникального явления, каким является преюдициальная процедура Суда ЕС, выделены некоторые особенности ее применения на национальном уровне, а именно, рассмотрена теория «государственного суверенитета», в соответствии с которой наднациональный характер полномочий Суда ЕС не вытекает из его собственной природы, а делегируется ему в соответствии с национальными конституциями. Также приводится обзор факторов, которые могут влиять на количество преюдициальных дел, переданных в Суд ЕС национальными судами или трибуналами государств-членов ЕС. Среди основных таких факторов определены размер государства и размер населения государства-члена; желание инициировать судебное разбирательство в разных государствах-членах; соблюдение государством-членом права ЕС; также дополнительно рассмотрен такой фактор как «трансграничная активность». Особое внимание уделяется анализу статистики преюдициальных исков новых государств-членов ЕС. В статье рассматриваются причины многочисленных отказов Суда ЕС в рассмотрении преюдициальных исков новых государств-членов ЕС (дела *Ynos*). Автор приходит к выводу о негативном влиянии такой практики на готовность национальных судов к сотрудничеству. Резюмируя, автор отмечает, что, несмотря на то, что приведенные факторы основываются на статистике, все же, они имеют относительный характер. Кроме того, наблюдается стойкая тенденция к увеличению количества преюдициальных обращений в Суд ЕС, что демонстрирует готовность судов к сотрудничеству и способствует совершенствованию правовой системы ЕС.

Ключевые слова: преюдициальная процедура, Суд ЕС, государства-члены, юрисдикция, дело, фактор.