

государственных превращений в связи с расширением доступа к информации администрации государства.

Особенное внимание уделено выяснению преград, которые стоят на пути свободного доступа граждан к публичной информации и определению перспектив развития законодательства о доступе к информации.

Ключевые слова: доступ к публичной информации, информационные отношения, информационные ресурсы, медиа-сообщество, информация, право информации

Shurupova K.V. The modern state, development and prospects of legislation about access to information in Ukraine.

In research an author examines the relevance of the problems, associated with the modern state, development and prospects of legislation about access to information in Ukraine, finds out the features of procedure of acceptance of law of Ukraine «About access to public information». An author determines the necessity of reformation of the system of access to information in Ukraine, exposes essence of state transformations in connection with extension of access to information of administration of the state.

The special attention is spared to finding out of barriers that stand on a free access of citizens path to public information and to the decision of prospects of development of legislation about access to information.

Keywords: access to public information, informative relations, informative resources, mediaassociation, information, right for information.

Яворська І. М.

ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ФУНКЦІЇ СУДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 341.64

Подальший розвиток права, необхідність деталізації положень установчих договорів, забезпечення беззастережного застосування засад реалізації права міжнародної організації та дотримання права ЄС державами-членами, викликають необхідність у функціонуванні органів, які би забезпечували виконання зазначених завдань.

Право Європейського Союзу наділене значно більшою самостійністю, ніж право інших міжнародних організацій[2; с. 130]. Саме ця обставина зумовила необхідність наділення судового органу компетенцією, яка істотно відрізняється від компетенції інших міжнародних судових органів. Дослідженню питань правового статусу судових органів ЄС приділялась значна увага такими

вченими як Е. Арнул, Ж. Вейлер, Г. де Бурка, С. Алексеев, І. Лукашук, Л. Ентін, В. Маргієв, М. Марченко, А. Саїдов, А. Моїсєєв, Ю. Шемшученко, В. Муравйов, Т. Комаровою, та ін., однак після набрання чинності Лісабонським договором компетенція Суду ЄС зазначала певних змін, що і буде предметом нашого дослідження.

За будовою та компетенцією Суд Європейського Союзу часто порівнюють з Касаційним судом Франції, який здійснює нагляд за дотриманням законності та забезпеченням єдності у тлумаченні закону. Не розглядаючи фактичних обставин справи, Касаційний суд оцінює правову обґрунтованість рішень чи постанов, оскарження яких віднесено до його компетенції. У випадку виявлення порушення закону він відмінює рішення і направляє справу в інший суд на новий розгляд. Касаційний суд, як зазначає Т. Алан поєднує високий рівень адміністративної компетенції та користується при цьому повною мірою правової незалежності. [5;с.19]. Створений 1951 року у складі Європейського об'єднання вугілля і сталі, Суд ЄС однозначно врахував і практику функціонування Конституційного суду Німеччини, до якого були вправі звертатися громадяни з індивідуальними запитами. «Конституційний суд Німеччини зміг почати свою діяльність раніше, ніж Конституційна рада Франції. Він розглянув велику кількість справ, почавши свою діяльність у 1950 роки, Французька конституційна Рада приступила до розгляду широкого кола справ лише у 1970 роках. Це і обумовило істотний вплив судової практики на усі галузі права» [4;с.91].

Виконання зазначених завдань, і у цьому питанні необхідно погодитися з дослідницею С. Вентковською, уможливує функціонування в рамках особливої системи права і судового органу з відповідними завданнями і функціями. Ці функції обумовлюються як інституційно-організаційною системою [23] на зразок правової системи, що діє всередині держави, [28; с.281] так і цілями, досягнення яких ставить перед собою ЄС. Наявність особливих рис, притаманних внутрідержавному верховному та конституційному суду відзначав проф. Л. Ентін, досліджуючи правовий

статусу Суду. Фундаментальними засадами функціонування інституцій ЄС є виражена *expressis verbis* у праві ЄС засада поділу влади. Як наслідок, така будова інституційної системи призводить до існування істотних відмінностей у правовому статусі інституцій ЄС [1], їх відмінність від традиційних органів міжнародних організацій.

З моменту створення на підставі Договору про Європейське об'єднання вугілля і сталі 1951 року [27] компетенція Суду ЄС (офіційне найменування Суду ЄС – The Court of Justice.), невпинно розширювалася, його роль у регулюванні інтеграційних процесів невпинно зростала. З набранням чинності Лісабонським договором компетенція Суду Європейських Співтовариств, тепер – Суду Європейського Союзу отримала ще більшого розширення внаслідок скасування «трипорної» системи ЄС.

Якщо вести мову про судову систему ЄС, закріплену Лісабонським договором, то вона не зазнала істотних змін, що обумовлено як консерватизмом договору, так і небажанням руйнувати утворений механізм наднаціонального правосуддя ЄС, який функціонує вже півстоліття і забезпечує його авторитет у суспільстві.

Визначена статтею 19 Договору про ЄС (бувша стаття 9 F) компетенція Суду ЄС, як про це ішлося у розділі I дисертаційного дослідження, являє собою компетенцію *a limited or attributed competence*. Володіючи значним обсягом повноважень Суд ЄС, часто вдається до її надвикористання, як це мало місце у справі *European Parliament v. Council* [25], коли Суд ЄС вирішував питання щодо компетенції інститутів ЄС.

Сьогодні Суд володіє різноманітними функціями - функціями міжнародного [6], конституційного [19], адміністративного суду [3; с.127], суду загальної юрисдикції. Володіння широким спектром функцій дозволяє трактувати суд як одну з найбільш високих форм розвитку міжнародних судових органів. Він об'єднує у собі ознаки міжнародного та частково наднаціонального судового органу [9]. Виділяють наступні функції трибуналу: гарантійну, судову, інтерпретаційну, інтеграційну. Хоча компетенція органів

(інститутів) Європейського Союзу є чітко визначеною і кожен з них діє в рамках своїх повноважень вважається, що Суд є дотичним і до визначення повноважень органів Європейського Союзу. Виходячи із здійснення Судом інтеграційної функції дослідники організації і діяльності Суду виокремлюють правотворчу або квазі-правотворчу функцію, зазначаючи наявність у Суду «władze suwerenna»[21; s.223]. На думку Г. Ісаака з огляду на функції Суду ЄС, він володіє ознаками швидше національного, ніж міжнародного суду. Юрисдикція типових міжнародних судових органів є факультативною, їх сторонами виступають держави, рішення стосуються лише держав[26;s.31-32].

На підставі аналізу функцій суду та його компетенції відповідно до установчих договорів науковці відзначають контроль Суду над вертикальним поділом компетенції між Європейським Союзом та державами-членами, а також здійснення контролю над інституціями [24; s.79].

Таким чином, окрім компетенції, передбаченої установчими договорами ЄС, компетенція Суду відтепер визначена і статтею 51 Статуту Суду Європейського Союзу. Так, на відступлення від правила, передбаченого у параграфі 1 статті 256 ДФЄС, для Суду резервуються позови, передбачені у статтях 263, 265 ДФЄС, які подаються державами-членами та направлені: а) проти будь-якої бездіяльності Європейського Парламенту, Ради чи цих обох інститутів, коли вони приймають акти спільно, за виключенням позовів спрямованих проти: рішень, які приймаються Радою на підставі третього абзацу параграфу 2 статті 108 ДФЄС; актів Ради, які приймаються відповідно до регламенту Ради про заходи торговельного захисту у значенні статті 207 ДФЄС; актів Ради, за допомогою яких здійснюються виконавчі повноваження відповідно до параграфу 2 статті 291 ДФЄС; б) проти акту чи бездіяльності Комісії на підставі параграфу 1 статті 331 ДФЄС [17].

Стаття 35 Протоколу про Статут європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку[18] наділяє Суд Європейського Союзу правом розглядати справи щодо актів та бездіяльності ЄЦБ і отримати відповіді щодо їх тлумачення

у випадках і на умовах, встановлених Договором. ЄЦБ може звертатися з позовами про у випадках і на умовах, встановлених Договорами. Спори між ЄЦБ та його кредиторами або боржниками розглядаються компетентними національними судами, якщо тільки вони не були віднесені до компетенції Суду ЄС. На підставі статті 35 Суд ЄС також має повноваження виносити рішення на підставі арбітражних застережень, які містяться у публічно-правових або приватноправових договорах, укладених ЄЦБ або від його імені.

Також компетенція Суду ЄС поширюється і на спори між Європейським інвестиційним банком з однієї сторони, і його кредиторами, боржниками чи іншими особами, з іншої.

Трибунал уповноважений розглядати в I інстанції позови, передбачені статтями 263, 265, 268, 270, 272, за виключенням тих, які передані до юрисдикції спеціалізованих трибуналів, створених на основі статті 257 ДФЄС, і тих, які Статут резервує для Суду.

Правовий статус Суду ЄС, його завдання, визначалися установчими договорами Європейського Союзу, Статутом Суду, який доданий до Договору про Європейське Співтовариство та Процесуальним регламентом Суду ЄС від 19 червня 1991 зі змінами та доповненнями, з набранням чинності Лісабонським договором – Договором про ЄС у новій редакції, Лісабонським договором, Договором про функціонування ЄС, Статутом Суду Європейського Союзу, Регламентом Суду.

Вищою судовою інстанцією у судовій системі ЄС є Суд ЄС. Термін «Суд» після набрання чинності Лісабонським договором не є еквівалентним поняттю «Суд Європейського Союзу». Під «Судом ЄС» розуміють усю систему наднаціональних органів ЄС, до якої входять Суд, Трибунал та спеціалізовані трибунали. На час підписання Лісабонського договору функціонував Трибунал у справах публічної служби Європейського Союзу.

Згідно статті 62 quater Статуту Суду положення про повноваження, склад, організацію і процедуру спеціалізованих трибуна-

лів, що створюються відповідно до статті 257 ДФЄС містяться у додатках до Статуту.

Стаття 1 Додатку до Статуту Суду визначає компетенцію Трибуналу у справах публічної служби Європейського Союзу. Так, Трибунал у справах публічної служби Європейського Союзу здійснює по першій інстанції повноваження по вирішенню спорів між Союзом та його співробітниками на підставі статті 270 ДФЄС, включаючи спори між будь-яким органом чи установою та його персоналом, які віднесені до юрисдикції Суду Європейського Союзу.

Окрім суддів, у його складі функціонують вісім генеральних адвокатів, які представляють держави-члени. За ініціативою Польщі їх число може бути поступово збільшеним. У спеціальній декларації, доданій до Заключного акта Міжурядової конференції по підготовці Лісабонського договору 2007 року (Декларація № 38), держави – члени погодили питання про можливість збільшення числа генеральних адвокатів до 11 осіб. З цього числа шість генеральних адвокатів будуть постійно громадянами Німеччини, Франції, Італії, Посади адвокатів будуть займатися у порядку ротации громадянами інших держав-членів ЄС. Згідно статті 252 ДФЄС на генеральних адвокатів покладається здійснення незалежного дослідження матеріалів отриманих ними справ з метою підготовки мотивованих висновків. В рамках дослідження необхідно розглянути їх статус та функціональні можливості, а також визначити процесуальний статус в Суді ЄС.

Власне генеральні адвокати, вивчаючи і досліджуючи матеріали справи, на підставі існуючих рішень та висновків Суду, існуючих позицій генеральних адвокатів у аналогічних справах формулюють висновки, які згодом покладаються в основу рішення, що приймається Судом ЄС. З огляду на важливість функцій, що ними виконуються, їх роль у діяльності Суду є безсумнівною. Відповідно до п. 20 Статуту Суду 2001 р. розгляд справ без участі адвоката здійснювався лише у випадку, якщо не розглядалися питання права. Так, відповідно у 2005 році без участі генеральних адвокатів було розглянуто лише 35 відсотків справ[22].

З прийняттям нового Статуту Суду роль генеральних адвокатів у процесі розгляду справ зросла. Так, відповідно до статті 62 Статуту Суду Генеральний адвокат вправі, якщо буде наявною загроза єдності у узгодженості права Європейського Союзу (виділено мною І.Я.) у випадках, передбачених пунктами 2,3 статті 256 ДФЄС ставити питання про перегляд рішення Трибуналу Судом Європейського Союзу[14].

Як наслідок, як слушно зауважує М. Лассер, рішення внаслідок цього позбавляються достатньої аргументованості[16]. І навпаки участь адвоката у розгляді справи дозволяє сформулювати правильну, обґрунтовану чітку позицію - як приклад висновок генерального адвоката Джейкобса у справі *GT – Link A/S v. De Danske Statsbaner* [11] щодо неможливості виправдання застосування дискримінаційного оподаткування за відсутності національного виробництва, Генерального адвоката Мічені у справі - *Case 42/83, Dansk Denkavit ApS v. Ministeriet for Skatter og Afgifter* [12] стосовно дискримінації, забороненої частиною й статті 90 ДЄЕС, Адвоката Ленца у справі *Commission v. Ireland* [13] та ряд інших.

Можливість реалізації правотлумачної функції Судом ЄС хоча і опосередковано, проте об'єктивно пов'язується з володінням у відповідних суб'єктів права на звернення до Суду ЄС. Активною процесуальною правоздатністю володіють держави-члени Європейського Союзу, органи ЄС, фізичні та юридичні особи держав-членів Європейського Союзу. З прийняттям Лісабонського договору фізичні особи набули ширших прав щодо звернення до Суду - отримали право оскаржувати Регламенти Ради у сфері регулювання сільськогосподарської політики – таке право передбачено ст. 263 Договору про функціонування ЄС.

Якщо Маастрихтський договір посилив повноваження Суду ЄС і його юрисдикція поширилася на спільні акти Європарламенту та Ради, на виконання національними центральними банками зобов'язань за Договором, а у зв'язку зі створенням Європейського центрального банку – і на його акти, то Лісабонський договір ще більше посилив повноваження Суду. Існуючий механізм

застосування санкцій до держави, що не виконує рішення Суду зазнав також певних видозмін: параграфом 3 статті 260 ДФЄС передбачено додаткові права по накладенню санкцій на держави – члени. Ідеться про невиконання державою-членом обов'язку звітувати про трансформацію директиви у національне право.

До прийняття Лісабонського договору Суд Європейських Співтовариств володів значною компетенцією в рамках I опори ЄС, і незначними повноваженнями в рамках II та III опори Європейського Союзу[6]. Тепер ситуація кардинально змінилася у зв'язку зі скасуванням триопорної системи Європейського Союзу. Внаслідок проведених змін юрисдикція Суду Європейського Союзу буде охоплювати усі сфери компетенції ЄС - за виключенням окремих винятків, прямо передбачених установчими документами (наприклад ст.275 виключає компетенцію Суду ЄС щодо спорів у сфері зовнішньої політики ЄС).

Аналізуючи компетенцію Суду важливо зауважити, що у перші роки існування Суду ЄС нерідкими були критичні зауваження у зв'язку з відсутністю судових ухвал та практики, що забезпечує захист прав і свобод людини. Однак, завдячуючи діяльності Суду та сформованій ним доктрині захисту прав і свобод людини і громадянина, принцип поваги прав людини знайшов закріплення в установчих договорах ЄС та отримав належний захист з боку Суду ЄС. Наділення Суду правом перегляду актів інститутів ЄС є своєрідним механізмом захисту прав окремих індивідів[10].

Отже, як зазначалося, на підставі статті 19 ДЄС (колишня стаття 9 F) Суд ЄС забезпечує дотримання законності при тлумаченні та застосуванні положень договорів. Правозастосовча діяльність Суду ЄС, як і діяльність інших органів, на які покладається функція застосування права, проявляється не лише в рамках передбаченої процесуальними нормами процедури розгляду справи, а і проявляється у рішеннях, які змінюють юридичну практику, вносять пропозиції стосовно вдосконалення норм прав. Питання щодо з'ясування змісту та сутнісних ознак правозастосовчої діяльності Суду Європейського Союзу є особливо важли-

вим в контексті дослідження впливу рішень Суду ЄС на розвиток права Європейського Союзу.

1. Грицяк І.А. *Право та інститути Європейського Союзу: Навч. посібник*/І.А. Грицяк. – К.: «К.І. С.», 2006. - 300с.
2. Кондратенко Ю. *Право Європейського Союзу – особлива модель регулювання міждержавних відносин*/ Ю. Кондратенко // *Право України*. – 2005. - №7. - с.130
3. Кузнецов В.И. *ССВ и общий рынок: Правовые проблемы*. – М., 1987
4. Леже, Раймон *Великие правовые системы современности: сравнительно-правовой подход*/ Раймон Леже; пер. с фр. [Грядов А.В.] – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 584 с.- (с.71)? 91
5. Т.Р.С. Аллан. *Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права*. Переклад з англійської. Видавничий дім «Киево-Могилянська академія». – 2008. - С.19
6. Хорольський Р.Б. *Правові засоби вирішення міжнародних спорів у рамках Європейського Союзу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.. юрид наук: спец 12.00ю11 «Міжнародне право»*/ Р.Б. Хорольський – Х. 2001. – 20 с.
7. Хорольський Р.Б. *Правові засоби вирішення міжнародних спорів у рамках Європейського Союзу: дис. ... канд.. юрид. Наук: 12.00.11/ Хорольський Роберт Борисович*. – Х., 2001. – 203 с.
8. Четвериков А.О. *Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): автореферат дисс. на соискание научной степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право»*/ А.О. Четвериков. – М., 1999. -26 с.
9. Энтин М.Л. *Международные судебные учреждения: Роль международных арбитражных и судебных органов в разрешении межгосударственных споров*/ М.Л. Энтин.- М.-М.: Международные отношения, 1984.
10. ECJ, Case 294/83 *Les Verts v European Parliament* [1986] E.C.R. 1339, para 23
11. Case 242/95 *GT –Link A/S v. De Danske Statsbaner* [1997] 5 C.M. L. R. 601, *Opinion of Advocate General Jacobs*, para. 86-88
12. Case 42/83, *Dansk Denkavit ApS v. Ministeriet for Skatter og Afgifter* [1985] 3 C.M.L.R. 729, *Opinion of the Advocate General Mancini*, 738
13. Case 55/79, *Commission v. Ireland* [1980] E.C.R. 481, para 8

14. *Стаття 62 Протоколу про Статут Суду Європейського Союзу// Європейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М.: ИНФРА – М., 2010.- с. 442*
15. *П. 1 ст. 4 Договору про Європейський Союз, тут слід зазначити, що у Проекті Договору про Конституцію для Європи Суд Європейських Співтовариств вже має назву Суд Європейського Союзу. –Див. :Стаття I-29 Договору про створення Конституції для Європи.*
16. *Детальніше - M. de S.O.L. Lasser, Judicial Deliberations. A Comparative Analysis of Judicial Transparency and Legitimacy (Oxford University Press> 2004)*
17. *Стаття 51 Протоколу про Статут Суду Європейського Союзу// Європейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М.: ИНФРА – М., 2010.- с. 438*
18. *Стаття 35 Протоколу про Статут європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку// Європейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М.: ИНФРА – М., 2010.- с. 450-474*
19. *Arnulf A. The European Union and its Court of Justice – Oxford: Oxford University Press, 2006.- 699 p.(P.51); Gerhard Bebr. Development of Judicial control of the European Communities. Martin Nijhoff Publishers. The Hague/Boston/London.- (p.6); Alan Dashwood and Angus Johnson. The Future of the Judicial System of the European Union. Oxford and Portland Oregon. Hart Publishing, 2001-268 p.(p. 59-62) ; Pietras – s.362-374*
20. *C- 295-90, European Parlrmnt v. Council [1992]ECR I-4193*
21. *G. Isaac, Droit communautairegeneral, Paris 1997. – s.223*
22. *Jzn Komarek. In the court(s) we trust? On the need for hierarchy and differentiation in the preliminary ruling procedure// E.L. Rev. August. 2007- p.467*
23. *Maciej Gorka. System instytucjonalny Unii Europejskiej/Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Pod redakcja Jana Barcza. Wydanie trzecie. Wydawnictwo Prawo I Praktyka Gospodarcza, 2006.- s. I-141–151;*
24. *Por. K. Lenaerts, P. van Nuffel, Podstawy prawa europejskiego, Warszawa 1998, s. 79*
25. *R. Plender. Procedure in European Courts: Comparison and Proposals, «Recueil de Cours de l'Academie de Droit International» 1997, vol. 267*

26. *Tillotsopn.John, EC Law Text Cases & Materials – 2nd edn 1996 First published in Great Britain by Cavendish Publishing Tillotsopn.John, EC Law Text Cases & Materials – 2nd edn 1996 C. 133*

27. *A. Wentkowska. Europejski Trybunal Sprawiedliwosci i sady krajowe.- 2004.-s.281*

Яворська І.М. Правовий статус та функції Європейського Союзу

Досліджено правовий статус Суду Європейського Союзу в контексті набрання чинності Лісабонським договором.

Ключові слова: Суд Європейського Союзу, функції Суду Європейського Союзу, судова система Європейського Союзу

Яворская И.М. Правовой статус и функции Суда Европейского Союза.

Исследовано правовой статус Суда Европейского Союза в контексте вступления в силу Лиссабонского договора.

Ключевые слова: Суд Европейского Союза, функции Суда Европейского Союза, судебная система Европейского Союза.

Yavorska I.M. Legal status and function of court of justice of the EU

The paper is a research on the legal status of the Court of Justice of the EU in the context of Lisbon Treaty.

Keywords: Court of Justice of the EU, functions of the Court of Justice of the EU, judicial system of the EU.