



СЕКЦІЯ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1

РОЛЬ РАДИ ЄВРОПИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВОПОРЯДКУ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ (НА МАТЕРІАЛАХ ТЕЗ КОНФЕРЕНЦІЇ «МІЖНАРОДНИЙ ПРАВОПОРЯДОК: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ЇХ ВИРІШЕННЯ», М. КИЇВ, 19 ЛЮТОГО 2015 Р.)

Анцупова Т.О., д. ю. н.,
доцент, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Міжнародний гуманітарний університет

У статті розглядаються актуальні питання забезпечення європейського правопорядку шляхом механізмів Ради Європи. Наводиться правовий аналіз процесуальних особливостей прийняття рішень у Парламентській Асамблеї Ради Європи на прикладі прийняття Резолюції 2034 (2015). Досліджуються питання європейської ідентичності, європейських цінностей і основоположних принципів Ради Європи.

Ключові слова: Рада Європи, Парламентська Асамблея (ПАРЕ), Резолюція 2034 (2015), європейська ідентичність, верховенство права, демократія, захист прав людини.

В статье рассматриваются актуальные вопросы обеспечения европейского правопорядка с помощью механизмов Совета Европы. Приводится правовой анализ процессуальных особенностей принятия решений в Парламентской Ассамблее Совета Европы на примере принятия Резолюции 2034 (2015). Исследуются вопросы европейской идентичности, европейских ценностей и основных принципов Совета Европы.

Ключевые слова: Совет Европы, Парламентская Ассамблея (ПАСЕ), Резолюция 2034 (2015), европейская идентичность, верховенство права, демократия, защита прав человека.

Antsupova T.A. THE ROLE OF COUNCIL OF EUROPE IN ENSURING EUROPEAN LAW AND ORDER: NEW CHALLENGES

The article describes topical issues of European law and order through mechanisms of Council of Europe. It provides a legal analysis of procedural peculiarities of decision-making in Parliamentary Assembly of Council of Europe on example of adoption of Resolution 2034 (2015). The problems of European identity, European values and fundamental principles of Council of Europe have been studied.

Key words: Council of Europe, Parliamentary Assembly (PACE), Resolution 2034 (2015), European identity, rule of law, democracy, human rights protection.

Постановка проблеми. Домінуюча у професійному юридичному середовищі і громадському суспільстві думка про неспроможність міжнародного права, як регулятора міжнародних відносин, забезпечити мир і стабільність на планеті, спонукають до аналізу міжнародно-правових механізмів (зокрема засобів і процедур), які є в «арсеналі» суб'єктів міжнародного права.

Ступінь розробленості проблеми. У попередніх публікаціях неодноразово зазначалось, що, на нашу думку, Рада Європи як регіональний європейський форум із демократії, верховенства права та захисту прав людини має лідерські позиції у цих сферах співробітництва європейських держав.

З офіційних трибун Ради Європи впродовж 2014 – початку 2015 рр. лунали заяви про те, що саме зараз настав час, коли Організація може і повинна показати свою справжню прихильність принципам демократії, верховенства права, поваги та захисту прав людини і основоположних свобод в Європі.

Мета. Дослідити питання європейської ідентичності, європейських цінностей і основоположних принципів Ради Європи. Прове-

сти правовий аналіз процесуальних особливостей прийняття рішень у Парламентській Асамблеї Ради Європи на прикладі прийняття Резолюції 2034 (2015) і розглянути питання забезпечення європейського правопорядку шляхом механізмів Ради Європи.

Виклад основного матеріалу. Завдяки приєднанню нових східно- та центрально-європейських держав у середині 1990-х рр. Рада Європи перетворилася «з клубу демократій у школу демократій» [1, р. 200], а на початку 2014 р. Рада Європи перетворилася, здається, зі школи демократій у поле бою за демократію. Градус емоцій з часу глобального розширення Ради Європи у 90-ті р.р. не підіймався так високо, як під час дебатів у Парламентській Асамблеї Ради Європи (ПАРЕ) впродовж 2014 – початку 2015 рр. Члени ПАРЕ називають сучасну політичну ситуацію в Європі найбільш складною з часу закінчення Другої світової війни. Лунають репліки: «бомби вибухають у центрі Європи», «європейцям настав час рятуватися» тощо. Такою риторикою була наповнена атмосфера першої часткової сесії ПАРЕ 2015 р., що відбувалась у Страсбурзі з 26 по 30 січня.

Для багатьох європейців лейтмотивом цієї часткової сесії було питання продовження санкцій, спрямованих на обмеження повноважень парламентської делегації Російської Федерації (див. Резолюцію ПАРЄ 1990 (2014)). Комітетом із моніторингу ПАРЄ (доповідач Ш. Шеннах, Австрія) було підготовлено відповідну доповідь та представлено на засіданні ПАРЄ 28 січня 2015 р. [2] Комітет із правил процедури, імунітетів та інституційних питань ПАРЄ надав свою думку щодо вказаної доповіді [3]. Цією думкою засвідчено, що пропозиція, яка міститься в доповіді Комітету з моніторингу про повноваження російської делегації (Doc. 13685), відповідає Правилам процедури Асамблеї і положенням Статуту Ради Європи. Крім того, користуючись повноваженнями щодо розгляду всіх питань, пов'язаних із привілеями та імунітетами членів Парламентської Асамблеї, Комітет запропонував поправку до п. 11 проекту Резолюції ПАРЄ 2034 (2015), а саме, доповнити цей пункт після другого речення: «Вимагає, щоб Російська Федерація дотримувалася своїх зобов'язань за міжнародним правом, як сторона Генеральної угоди про привілеї та імунітети, та Протоколу до неї, відповідно до якого пані Надія Савченко в якості члена Парламентської Асамблеї користується європейською депутатською недоторканністю». Після голосування за усною підпоправкою цей пункт було доповнено більш конкретною вимогою: «Асамблея закликає російську владу звільнити пані Савченко протягом 24 годин і забезпечити її повернення в Україну або передати її до третьої країни» [3]. У зв'язку з цим особливу увагу хотілося б звернути на процедурний бік питання. Процедура голосування та прийняття вищезгаданої Резолюції є ілюстрацією можливостей, які надають Правила процедури ПАРЄ щодо прийняття поправок до документів, котрі можуть змінити зміст документа аж до докорінної зміни його суті. До проекту Резолюції ПАРЄ 2034(2015) було надано 29 поправок. Навіть враховуючи, що реєстрація поправок до проектів резолюцій та рекомендацій згідно із правилом 33.6 Правил процедури ПАРЄ закінчилась у даному випадку за двадцять три з половиною години до початку дебатів, це не може означати, що більше ніяких доповнень або змін не буде. Адже ПАРЄ має дуже гнучкий механізм прийняття рішень, який дозволяє реагувати на зміни, що відбуваються у європейському суспільстві в останні години перед прийняттям остаточного тексту документів (звісно, у тому числі завдяки сучасним засобам комунікацій). Таку можливість «гострого реагування» надають саме усні підправки, які виносяться на голосування за рішенням Президента ПАРЄ, якщо цьому не заперечують 10 або більше членів ПАРЄ (п. 33.7 b Правил процедури ПАРЄ).

Те ж саме стосується процесуальних особливостей прийняття проектів резолюцій на основі підготовлених доповідей у комітетах ПАРЄ. Як зазначив доповідач Ш. Шеннах: «На першій зустрічі моніторингового комітету у моєї пропозиції повернути росіянам голос була стабільна більшість. Але потім зовсім

несподівано деякі члени комітету переметнулися на інший бік і проголосували за поправку, яка перетворила мій текст в його повну протилежність. ... У вівторок я мав десять голосів на своєму боці, а вже в середу – десять голосів на протилежній. І це стало повною несподіванкою» [4].

Завдяки першій усній підправці до поправки 28 проекту Резолюції ПАРЄ 2034 (2015) строк продовження санкцій (призупинення права голосу і права бути представленим у Бюро Асамблеї, Президентському комітеті та Постійному комітеті) для Російської парламентської делегації було скорочено замість шістьох місяців – на три (тобто до квітневої часткової сесії 2015 р.). Однак другу усну підправку, яку було запропоновано доповідачем паном Ш. Шеннахом щодо виключення із наведеного списку комітетів – Постійного комітету, було відхилено більш ніж десятьма членами ПАРЄ [5]. Першою реакцією Російської Федерації була заява про те, що парламентська делегація не буде співпрацювати з ПАРЄ до кінця 2015 р., а тоді перегляне своє рішення про членство в Раді Європи. Але згодом офіційний представник МЗС Росії Олександр Лукашевич заявив: «Росія має намір продовжити участь у роботі Комітету міністрів та інших органах Ради Європи, а також у реалізації програм співробітництва Росія–Рада Європи, в яких беруть участь різні федеральні органи виконавчої і судової влади» [6]. Він також додав, що у відповідності зі статутом Ради Європи внески всіх держав у бюджет Ради Європи виробляються без розбиття за статтями функціонування окремих органів Ради Європи і не можуть бути відкликаними.

Слід зазначити, що лідер політичної групи соціалістів ПАРЄ (А. Гросс) і сам доповідач Ш. Шеннах висловлюються проти розірвання міжпарламентських дипломатичних зв'язків із Російською Федерацією, мотивуючи таку позицію тим, що без Росії мир в Європі неможливий та продовження санкцій – це прояв слабкості.

У пошуках діалогу, порозуміння і миру в Європі досить цікавим є питання наявності європейської ідентичності, якому в Раді Європи приділяється особливу увагу. Дебати про європейську ідентичність розпочалися з ініціативи генерального секретаря Ради Європи Турбйорна Ягланда, і проходили на періодичній основі (щомісяця) з березня 2013 р. до травня 2014 р. Концептуальною основою дебатів є документ (Concept paper) [7], у якому, зокрема, зазначається, що Європа більше не є центром світу, ні економічно, ні політично, ні культурно. Європейський Союз, виявляється, піддається серйозним випробуванням. Криза евро тільки додає напруженості і непорозуміння між різними європейськими державами. Враховуючи обмежене членство, Європейський Союз не може претендувати на те, щоб представляти весь континент. Є багато інших акторів за межами ЄС, які грають важливу політичну роль і вносять свій внесок у те, що можна було б назвати «голос Європи». Норвегія, Росія, Швейцарія, Туреччина, Україна, а також інші країни, що не входять до ЄС, є частиною ширшої європейської ідентичнос-



ті. Всі ці країни характеризуються сумішшю культур, релігій, традицій і мов, і найчастіше є домом для різних груп населення. Мозаїка ідентичності розвивались упродовж всієї їхньої історії і зробили свій внесок у формування їх національні ідентичності. Тим не менш вони завжди, навіть за часів глибоких розбіжностей, мали загальне почуття приналежності до однієї цивілізації.

Звичайно, європейська ідентичність набуває різних форм, які можуть значно відрізнятися у різних політичних, соціальних, географічних та національних реаліях. Із цих причин більш ніж будь-коли виправдана необхідність виявити межі розповсюдження європейської ідентичності і способи її виміру. Чи ми можемо знайти її у європейських інституціях, з їх здатністю сприяти та будувати відчуття того, що означає бути європейцем? Чи ми повинні шукати європейську ідентичність у різноманітній повсякденній соціальній практиці, зокрема, спільній власності, спільних політичних поглядах або діях, та загальній практиці споживання?

Деякі європейські дослідники наполягають на неоднозначності європейської ідентичності: «У той час, як процес європеїзації, як правило, концептуалізується, як заснований на універсальних цінностях і визнанні принципу мультикультуралізму, цим уявленням суперечать альтернативні дискурси про європейську ідентичність, у тому числі, висуваючи на перший план певні культурні традиції, наприклад, християнство. Ця неоднозначність європейської ідентичності підкріплюється значенням, яке ЄС надає делімітації кордонів Європи, особливо кордонів Європейського Союзу. Ця делімітація заснована на припущенні про те, що європейські цінності знаходять своє застосування на цих територіях, і що держави-кандидати можуть, до того ж, оцінюватися стосовно ступеня, в якому їхні політичні та правові системи здатні висловлювати ці цінності. Визначення меж Європи – питання, яке особливо актуальне для держав, що знаходяться на європейській периферії. Політична дискусія про географічні межі європейського державного об'єднання ведеться вже декількома поколіннями і, ймовірно, залишиться в центрі уваги ще кількох. У даний час існує низка визначень меж Європи: те, яке дає ОБСЄ, включає Сполучені Штати, Канаду і пострадянські держави Центральної Азії; кордони Європи в трактуванні Ради Європи виключають ці держави, а згідно з концепцією Європейського Союзу ці кордони є відкритими» [8, с. 39–40].

Слід особливо підкреслити, що «європейські цінності» й «досягнення європейської цивілізації» – це поняття, які мають радше духовне, моральне, цивілізаційне, загальнолюдське значення (про що і йдеться в преамбулі Статуту Ради Європи). Але, зокрема, вони можуть мати і правове значення.

Прикладом може бути принцип верховенства права, який, як вважає М.І. Козюбра, є надзвичайно складним і багатограним поняттям, що «робить безперспективно будь-яку спробу дати якийсь універсальне визначення принципу верховенства права, додатне

на всі випадки життя. У понятті верховенства права переплітаються правові й політичні, культурні й етичні мотиви, внутрішньодержавні та міжнародні, національні, цивілізаційні й загальнолюдські аспекти, наукова істина і цінності добра та справедливості, досягнення правової теорії і практичний юридичний досвід, правові ідеї та здоровий глузд... Усе це робить цю категорію досить динамічною, що не дозволяє втиснути її в межі будь-якої юридичної дефініції» [9, с. 31]. Існує й така думка, що «будучи одночасно і складовою нормосфери права і ціннісним критерієм її ефективності, верховенство права є інструментальним аспектом справедливості» [10, с. 8].

З приводу розуміння змісту принципу верховенства права В.Г. Буткевич пропонує звернутися до практики Європейського суду з прав людини: «Цей Суд, як відомо, ніколи не давав визначення верховенства права. Але він визначив ті основні цінності, які відображають верховенство права і які нескладно застосовувати як на стадії правотворчості, так і на стадії реалізації права. Виходячи з рішень, які прийняв цей Суд до цього року (стаття опублікована у 2012 р. – Т.А.), можна вказати щонайменше на п'ять основних соціальних цінностей, яких принцип верховенства права вимагає дотримуватися: 1) захист прав і свобод людини; 2) функціонування держави та її органів, пов'язаних вимогами права, заборона державного свавілля; 3) дотримання принципу рівності суб'єктів права (фізичних і юридичних осіб) перед законом; 4) забезпечення законності та порядку в суспільстві; 5) наявність ефективного і передбачуваного правосуддя (право доступу до суду, право на справедливий судовий розгляд та ін.)» [11].

Принципи верховенства права, демократії та захисту прав людини й основоположних свобод займають провідне місце в системі принципів права Ради Європи. Триєдність і неподільність цих принципів знаходять своє підтвердження і в практиці діяльності Організації.

Як основоположні принципи Ради Європи вони були чітко сформульовані в тексті підсумкової Декларації другого саміту глав держав та урядів держав – членів Ради Європи, що відбувся у Страсбурзі 11 жовтня 1997 р. У Декларації 40 держав-учасниць саміту урочисто підтвердили «прихильність основоположним принципам Ради Європи – плюралістичній демократії, повазі прав людини, верховенству права» [12].

Неподільність і взаємозв'язок цих принципів знаходять підтвердження і в заявах офіційних осіб Ради Європи. Наприклад, Генеральний секретар Турбйорн Ягланд, виступаючи 16 лютого 2010 р. в Брюсселі з промовою на тему «Зміцнення прав людини в Європі», зазначив: «Цього року ми святкуємо 60-річчя Європейської конвенції з прав людини, яка була відкрита для підписання в 1950 р., усього лише п'ять років після закінчення Другої світової війни. Це були часи незагойних ран, великих надій, але й великої невизначеності. Але це було ознакою Європи, об'єднаної на цінностях демократії, прав людини і верховенства права» [13].

Висновки. У результаті 65-річної діяльності Ради Європи утвердились і вважаються основоположними принципи демократії, верховенства права і захисту прав людини, які є одночасно генеральними напрямками співробітництва держав – членів Ради Європи. Поряд із загальними принципами права й основними принципами міжнародного публічного права їх слід вважати ідейними засадами і цінностями, які є ядром системи права Ради Європи, і які поширюють свою дію у рівній мірі на матеріальну і процесуальну його частини. Але у світлі подій, про які йде мова на початку статті, політика Ради Європи має бути такою, що не зазнає впливу емоцій, мудрою й далекоглядною. Слід пам'ятати, що виконання міжнародних зобов'язань держав, і, відповідно, ефективність міжнародного права залежать від доброї волі (політичної волі) первинних суб'єктів міжнародного права. А діяльність міжнародних організацій, зокрема Ради Європи, – це постійне балансування між політикою і правом, пошуки компромісів для забезпечення миру та стабільності. Тому застосування санкцій до порушників норм права Ради Європи має здійснюватися на основі принципів правової визначеності та пропорційності. Забезпечення європейського правового порядку через певні правові механізми та інструменти має бути рівною мірою цінним і бажаним для всіх держав – членів Ради Європи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Klebes H. «Le Conseil de l'Europe survivra-t-il à son élargissement?» / H. Klebes // *Le Droit des Organisations Internationales. Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob* / eds. J.-F. Flauss, P. Wachsmann. – 1997.
2. Report | Doc. 13685 | 27 January 2015. Challenge, on substantive grounds, of still unratified credentials of delegation of Russian Federation. Committee on Honouring of Obligations and Commitments by Member States of Council of Europe (Monitoring Committee). Rapporteur : Mr Stefan Schennach, Austria, SOC. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21456&lang=en>.
3. Committee Opinion. Doc. 13689. 28 January 2015 Challenge, on substantive grounds, of still unratified credentials of delegation of Russian Federation Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs Rapporteur: Mr Hans Franken, Netherlands, EPP/CD. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21502&lang=en>.
4. Интерв'ю Ш. Шеннаха «Сделаю все, чтобы вернуть делегацию РФ по спецприглашению» // Газета «Коммерсантъ» №15 от 30.01.2015. – 5 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2656313?isSearch=True>.
5. AS (2015) CR 06. Provisional version 2015 Ordinary Session. (First part). Report. Sixth sitting. Wednesday 28 January 2015 at 3.30 p.m. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Records/2015/E/1501281530E.htm>.
6. Росія продовжить участь у роботі Ради Європи – МЗС РФ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/01/30/7056956/>.
7. Debates on a European identity (Concept paper), Strasbourg, 25 September 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/policy-planning/Debates/Identity_Debates/Debates%20on%20European%20identity_25_Sept_en.pdf_es/eng/pages/search.aspx?i=001-57469#<itemid>:\[«001-57469»\]](http://www.coe.int/t/policy-planning/Debates/Identity_Debates/Debates%20on%20European%20identity_25_Sept_en.pdf_es/eng/pages/search.aspx?i=001-57469#<itemid>:[«001-57469»]).
8. Европеизация и разрешение конфликтов : конкретные исследования европейской периферии : пер. с англ. / Бруно Коппитерс, Майкл Эмерсон, Мишель Хейссен [и др.], с коммент. Нику Попеску, Гиа Нодиа. – М. : Весь мир, 2005. – 312 с.
9. Козюбра М.І. Верховенство права та Україна / М.І. Козюбра // *Право України*. – 2012. – № 1–2. – С. 30–63.
10. Горобець К.В. Аксиосфера права та її компоненти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.В. Горобець. – О., 2012. – 17 с.
11. Буткевич В.Г. Якість закону і питання ефективності застосування рішень Європейського суду з прав людини судами України : виступ на міжнар. конф. // *Право України*. – 2011. – № 7. – С. 48–63.
12. Final declaration, Strasbourg, 11 October 1997. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl-2S&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.
13. Speech of Secretary General «Strengthening Human Rights across Europe» European Policy Centre, Brussels, February 16, 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/en/web/secretary-general/speeches>.