

УДК: 341.24:341.176

Попко Є.В.\*

## МІСЦЕ ДОГОВОРІВ РАДИ ЄВРОПИ В ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Статтю присвячено аналізу договорів, що були прийняті в рамках Ради Європи та увійшли у правову систему Європейського Союзу. Автором досліджено питання взаємодії та співпраці двох організацій. Представлені висновки щодо важливості договорів та стандартів Ради Європи для Європейського Союзу та його розвитку.*

**Ключові слова:** Рада Європи, право Ради Європи, договори Ради Європи, право Європейського Союзу, європейський правовий простір.

*The article deals with the agreements concluded within the framework of the Council of Europe and included in the legal system of the European Union. The author has examined the issues of interaction and cooperation between the two organizations. He carried out a comparative analysis of the importance of the Council of Europe's treaties and standards for the European Union and its development.*

**Keywords:** The Council of Europe, the right of the Council of Europe, the Council of Europe's treaties, the European Union law, the European legal space.

*Статья посвящена анализу договоров, принятых в рамках Совета Европы и вошедших в правовую систему Европейского Союза. Автором исследованы вопросы взаимодействия и сотрудничества двух организаций. Представлены выводы о важности договоров и стандартов Совета Европы для Европейского Союза и его развития.*

**Ключевые слова:** Совет Европы, право Совета Европы, договоры Совета Европы, право Европейского Союза, европейское правовое пространство.

**Постановка проблеми.** Рада Європи, заснована у 1949 році є найстарішою політичною міжнародною організацією, якій долею було визначено з часом набути загальноєвропейського масштабу та зайняти особливо важливе, ключове місце у процесі розвитку та інтеграції Європи. Заснована на принципах верховенства права, захисту прав людини та плюралістичної демократії Рада Європи об'єднує 47 держав-членів, охоплюючи майже весь європейський континент.

Відмова Ради Європи у своїй діяльності від економічної інтеграції слугувала поштовхом для заклику найбільш налаштованих на інтеграцію держав до створення Європейських співтовариств. Разом з тим, Рада Європи і Європейський Союз поділяють та захищають спільні європейські цінності, принципи та ідеали. Їх функціонування спрямовано на захист прав людини, верховенства права, демократії, підтримку єдності, солідарності та гармонії між всіма європейцями. Хоча це різні організації, які виконують різні

\* аспірант кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук А. Л. Федорова.

функції, у своїй діяльності вони доповнюють одна одну, що підтверджується навіть застосуванням єдиних символів для цих двох європейських інституцій. Сьогодні, всі 28 країн Європейського Союзу є членами Ради Європи, обумовлюючи постійну та плідну співпрацю.

Співробітництво Ради Європи та Європейського Союзу бере свій початок з другої половини 50-их років XX ст. Основи цієї співпраці були закладені у ст.230 Договору про Європейське економічне співтовариство (ЄЕС) (ст. 303 Договору про ЄС), згідно якій: «Співтовариство встановлює з Радою Європи співпрацю у прийнятних формах». У свою чергу, у грудні 1957 р. Комітет міністрів Ради Європи за підтримки Парламентської асамблеї Ради Європи прийняв Резолюцію (57)27, у якій було відображене прагнення Ради Європи встановити більш тісні відносини з ЄЕС.

Спираючись на базові цінності, Рада Європи об'єднує уряди країн Європи і світу в роботі з розробки та прийняття мінімальних правових стандартів з широкого кола питань. Рада Європи також здійснює нагляд за тим, як держави виконують свої зобов'язання за міжнародно-правовими документами.

В свою чергу, Європейський Союз розглядає загальні європейські цінності в якості ключового елемента процесу поглиблення політичної та економічної інтеграції. При розробці правових інструментів і угод, що діють в його державах-членах, ЄС часто спирається на стандарти Ради Європи. Крім того, у своїх відносинах з сусідніми країнами, багато з яких є державами-членами Ради Європи, він часто посилається на стандарти Ради Європи і практику її моніторингових механізмів.

Лісабонський договір розширив для Європейського союзу рамки діяльності в багатьох сферах, в яких у Ради Європи вже накопичений значний досвід і експертний потенціал. Завдяки цьому розширилося співробітництво з таких питань, як боротьба з торгівлею людьми, сексуальною експлуатацією дітей та насильством щодо жінок. Крім того, це відкрило можливості для підписання Європейським Союзом Європейської конвенції з прав людини, а також інших договорів Ради Європи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У зарубіжній юридичній літературі значна кількість робіт присвячена дослідженню різних етапів і аспектів взаємодії Ради Європи та Європейського Союзу, а також його результатами, зокрема таких науковців як Р. Н. Дроздов, Ф. Бенуа-Ромер, Г. Клебес тощо [1]. На жаль, у вітчизняній правовій науці цим питанням не приділяється належної уваги, як і аналізу численних тристоронніх проєктів Ради Європи та Європейського Союзу, за виключенням питань взаємодії Ради Європи та Європейського Союзу в галузі забезпечення та захисту прав людини та основних свобод в контексті порівняння практики Суду справедливості Європейського Союзу та Європейського Суду з прав людини, а також проблемі приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р., особливо після прийняття Протоколу № 14.. Практично не досліджено взаємодію Ради Європи та Європейського Союзу на найвищому та міжінституційних рівнях, а також на рівні спільних програм і часткових угод. Частково зазначені питання розглядали такі українські вчені як В. Г. Буткевич, В. І. Муравйов, А. Л. Федорова, В. П. Паліюк, О. В. Святун.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Поглиблення співпраці України з Євросоюзом, з одного боку, та членство в Раді Європи, з іншого, вимагають подальшого дослідження цієї проблематики. Однак партнерство Ради Європи та Європейського Союзу не обмежується взаємодією в галузі прав і свобод людини, охоплюючи такі сфери як забезпечення демократичної стабільності, право, освіта, культура, робота з молоддю та інші.

**Формулювання цілей статті.** В статті проаналізовано та визначено важливе місце деяких основних договорів Ради Європи в праві Європейського Союзу.

Відносини між Радою Європи та Європейським Союзом закріплені у Збірнику документів з питань відносин між Радою Європи та Європейським Союзом та у Меморандумі про взаєморозуміння між Радою Європи та Європейським Союзом. Крім того, створено окремі органи для координації та співпраці ЄС та Ради Європи. Так, постійним органом співпраці та координації дій двох організацій виступає спільний комітет Парламентської асамблеї Ради Європи до складу якого на паритетних началах входить рівна кількість представників ЄС та Парламентської асамблеї Ради Європи. Європейський Союз також бере участь у роботі різних органів Ради Європи, в тому числі у засіданнях Комітету міністрів. Зустрічі на високому рівні, що дістали назву чотиристоронні наради - проводяться два рази на рік. На цих нарадах керівництво ЄС, Європейська комісія, керівництво Ради Європи, Генеральний секретар обмінюються інформацією та думками про свої програми, взаємні інтереси і спільну діяльність.

Меморандум про взаєморозуміння, підписаний у 2007 році, який на сьогодні є основою співробітництва двох організацій, підтверджуючи необхідність співпраці, виділяє такі її види:

- розвиток політичного діалогу для виявлення загальних пріоритетів та формування загальної стратегії на середньо – та довгостроковий період;
- регулярні обміни інформацією загальних позицій та спільні ініціативи;
- подальша оперативна співпраця по пріоритетних напрямках;
- інтенсифікація консультацій між органами та інститутами двох організацій по пріоритетних питаннях співпраці;
- співпраця з державами-учасниками програм та проектів, що організуються спільно Радою Європи та Європейським Союзом;
- організація та проведення спільних заходів.

Також у Меморандумі 2007 р. визначені рівні співпраці Ради Європи та Європейського Союзу: чотирихсторонні зустрічі, міжінституціональна співпраця та спільні програми.

Меморандум визначає, що Рада Європи є еталоном в Європі в галузі прав людини, верховенству закону та демократії. Також підкреслюється необхідність забезпечення узгодженості між правовими нормами обох організацій в галузі прав людини та інших галузях.

Підсумки низки спільних зустрічей, що мали місце останнім часом між Радою Європи та Європейським Союзом, дозволяють зробити попередні висновки про вплив Меморандуму та інших спільних актів на якість взаємодії Ради Європи та Європейського Союзу. Даний факт набуває особливого значення в умовах, коли взаємозв'язок між правовою системою Європейського Союзу і правом Ради Європи стає все більш тісною. Кращим доказом цьому є установчі договори і правові акти Європейського Союзу, які містять значну кількість бланкетних норм, які відсилають до таких джерел права Ради Європи, як Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Європейська соціальна хартія (переглянута) 1996 р., Конвенція про захист фізичних осіб при автоматизованій обробці персональних даних 1981 р. та іншим. У ряді випадків право Ради Європи використовується державами-членами та органами Європейського Союзу в якості відправної точки для власного правового регулювання. Так, в Хартію основних прав ЄС були включені положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., Європейської соціальної хартії, враховано Європейську конвенцію про взаємну правову допомогу у кримінальних справах Ради Європи від 20 квітня 1959 р.

У деяких випадках правові акти Європейського Союзу спеціально видаються з метою забезпечення більш ефективного застосування актів Ради Європи. Зокрема, Рамкове рішення Ради Європейського Союзу про відмивання грошей, ідентифікації, заморожуванні або вилучення та конфіскації знарядь вчинення злочинів і доходів від злочинної діяльності від 26 червня 2001 р. наказує державам-членам Європейського Союзу скасувати ряд застережень, що перешкоджають застосуванню Конвенції Ради Європи про відмивання, виявлення, вилучення і конфіскацію доходів від злочинної діяльності від 8 листопада 1990 р.

В останні роки намітилася тенденція впливу правового регулювання Європейського Союзу на право Ради Європи. Зокрема, Другий додатковий протокол до Конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах від 8 листопада 2001 р. під чому відтворює положення Конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу 2000 р. В основі Конвенції про інформацію і правове співробітництво у зв'язку з наданням послуг інформаційного суспільства від 4 жовтня 2001 р. лежать прийняті раніше директиви Європейського Союзу.

У період з 2000 по 2009 рр. як в рамках Ради Європи, так і в рамках Європейського Союзу, а також двома цими міждержавними об'єднаннями спільно було прийнято акти, які мали істотний вплив на процес взаємодії між Радою Європи та Європейським Союзом, обумовлюючи актуальність дослідження їх партнерства на сучасному етапі. До числа таких актів відноситься не тільки Меморандум про взаєморозуміння між Радою Європи та Європейським Союзом, а й Варшавська декларація та доданий до неї План дій 2005 р., Хартія основних прав ЄС, Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 2004 р., Угода про взаємодію Агентства Європейського Союзу з основних прав та Радою Європи 2008 р. та інші.

Також треба зазначити, що Європейський Союз підписав та/або ратифікував значну кількість договорів Ради Європи. Зокрема:

- Європейську угоду про обмін терапевтичними речовинами людського походження;
- Угоду про тимчасове ввезення із звільненням від митного збору для безкоштовного використання в діагностичних або терапевтичних цілях медико-хірургічного та лабораторного обладнання, призначеного для медичних установ;
- Європейську угоду про обмін реагентами для визначення групи крові;
- Конвенцію про створення Європейської фармакопеї та Протокол до неї;
- Європейську угоду про обмін реагентами для визначення групи тканини; Європейську конвенцію про захист сільськогосподарських тварин;
- Конвенцію про збереження дикої флори і фауни та природних середовищ існування;
- Європейську конвенцію про захист хребетних тварин, що використовуються для експериментальних та інших наукових цілей;
- Європейську конвенцію з питань авторського і суміжних прав у рамках транскордонного супутникового мовлення;
- Конвенцію про інформаційне та правове співробітництво щодо «послуг інформаційного суспільства»;
- Європейську конвенцію про захист тварин при міжнародних перевезеннях (переглянута);
- Конвенцію Ради Європи про відмивання, виявлення, вилучення, конфіскацію доходів від злочинної діяльності та фінансування тероризму тощо.

Одним з найбільш актуальних аспектів взаємодії Ради Європи та Європейського Союзу було і залишається забезпечення і захист прав людини. В умовах високих темпів



інтеграції в Європі права людини як вища і загальна цінність стали важливим і невід'ємним елементом розвитку європейського суспільства.

Важливим питанням залишається визначення місця Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у праві Європейського Союзу. Взаємодія Ради Європи та Європейського Союзу у сфері забезпечення прав і свобод людини оформлено Меморандумом про взаєморозуміння РЄ та ЄС 2007, який містить спеціальний розділ під назвою «Права та основні свободи людини». Дану взаємодію виведено на рівень партнерства, яке ґрунтується на таких принципах, як неподільність і універсальність прав людини, повага стандартів, закріплених у зазначеній Конвенції.

Слід підкреслити, що укладенню Меморандуму передували такі важливі фактори, як прийняття Хартії основних прав ЄС, яка набула чинності зі вступом в силу Лісабонського договору; прийняття у 2004 р. Протоколу № 14 до ЄКПЛ, що передбачив можливість приєднання ЄС до ЄКПЛ; створення в 2007 р. Агентства ЄС з основних прав людини [2].

Паралельний, в значній мірі відокремлений розвиток контрольних механізмів і правових стандартів Ради Європи та ЄС у галузі прав людини, що сприяє зростанню ризику формування подвійних стандартів у рамках єдиного європейського правового простору, призвів до суттєвого ускладнення взаємодії РЄ та ЄС у галузі прав людини. В даний час важливим завданням є підтримка взаємодії та балансу між Конвенцією з прав людини та Хартією основних прав ЄС, діяльністю Комісара Ради Європи з прав людини та Агентства ЄС з основних прав людини [3].

Метою Ради Європи є захист прав людини, і Конвенція 1950 р. має статутну природу щодо цієї організації. Рішення Європейського суду з прав людини створюють обов'язкові прецеденти для всіх країн, що є учасниками Ради Європи. Відтак, для Європи Конвенція 1950 р. є конституцією з захисту прав людини. Метою Європейського Союзу є захист здебільшого економічних інтересів, а потім – соціальних прав людини. Згідно зі ст. 6 ДЄС (в редакції Лісабонського договору 2007 р.), ЄС приєднався до Конвенції, при цьому основоположні принципи, гарантовані Конвенцією, стали загальними принципами ЄС. Отже, для ЄС Конвенція набуває «статутної природи» в тому, що стосується захисту таких прав людини, які було закріплено у її положеннях [4].

На сьогодні положення ст. 6 ДЄС дають змогу, на відміну від держав, які підписують і ратифікують Конвенцію 1950 р., саме приєднатися до неї. В цій же статті зазначається, що: «основоположні права, що їх гарантує Конвенція 1950 р. і що впливають з конституційних традицій, спільних для держав-членів, є загальними принципами ЄС».

В свою чергу, Протоколом № 14 до Конвенції 1950 р. доповнено ст. 59 цього міжнародного договору новим пунктом про те, що «до цієї Конвенції 1950 р. може приєднатися Європейський Союз». У січні 2010 р. останньою з 47-ми держав-членів РЄ – Російська Федерація ратифікувала Протокол № 14 до Конвенції 1950 р., який у свою чергу, набув чинності 1 червня 2010 р.

З викладеного можна зробити висновок, що Конвенція 1950 р. набуває в праві ЄС, також, як і в праві РЄ, «статутного характеру». На підставі цього можна припустити, що вона має належати до джерел первинного права ЄС, які передбачають захист прав людини і основоположних свобод, визначених у положеннях Конвенції 1950 р. Такий підхід надасть можливість «кожному» звертатися до Європейського суду з прав людини з позовом на дії чи бездіяльність не тільки органів національної влади держав-членів Ради Європи, а також і наднаціональних інституцій ЄС. Характерно, що в обох випадках повинна зберігатися існуюча на сьогодні умова про вичерпність всіх національних засобів юридичного захисту, а щодо ЄС – пред'явлення позовів до Суду ЄС.

Приєднання до Конвенції 1950 р., як слушно зазначають дослідники, накладатиме на ЄС «тільки зобов'язання, пов'язані з актами, заходами та бездіяльністю його інститутів, органів, установ та агенцій, а також осіб, які діють від його імені. Жодне положення в Конвенції 1950 р. або в протоколах до неї не повинно вимагати від ЄС діяти або вживати заходів у тих сферах, де він не наділений компетенцією»[5]. Однак, це застереження не стосується захисту прав людини, оскільки ЄС як такий заснований, що передбачається ст. 2 ДЕС, поміж іншого, на «цінностях поваги людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги прав людини, зокрема прав осіб, що належать до меншин»[6].

Безумовно, можна зробити висновок, що стандарти, які встановлює Рада Європи у сфері захисту прав людини та основних свобод, верховенства права та демократії мають важливе значення для розвитку Європейського Союзу та для формування власної системи захисту прав людини, а обидві організації мають взаємний вплив на розвиток таких стандартів.

Правові стандарти Ради Європи мають важливе значення і у сенсі виконання Копенгагенських критеріїв Європейського Союзу щодо прийняття нових держав. Критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу, були схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 р. і включають в себе:

- 1) стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, тобто є трьома основними принципами діяльності Ради Європи, повагу і захист національних меншин (політичні критерії);
- 2) наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії);
- 3) здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії).

Таким чином, дотримання стандартів Ради Європи та виконання зобов'язань, які держави мають перед Радою Європи, є, що найменш, виконанням першої групи вимог до вступу до Європейського Союзу.

Також слід зазначити, що Європейський Союз бере участь в угоді по Європейській аудіовізуальній обсерваторії; бере участь в угоді по Групі Помпіду; має спеціальний статус у Європейській комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), статус спостерігача в Постійному комітеті Європейської конвенції про насильство та неналежну поведінку глядачів під час спортивних заходів і, зокрема, футбольних матчів.

Європейський союз має право направляти своїх представників на засідання певних міжурядових комітетів Ради Європи. Серед таких можна назвати Спеціальний комітет експертів з проблем циган (САНРОМ), Європейський комітет з міграції (СДМГ), Європейський комітет з охорони здоров'я (СДСР), Спеціальний європейський комітет з питань Всесвітнього антидопінгового агентства (САНАМА), Керівний комітет з культурної спадщини і ландшафтів (СДРАТЕР), Європейський комітет із правового співробітництва (СДСІ), Керівний комітет з прав людини (СДДН), Комітет експертів по боротьбі з тероризмом (СОДЕХТЕР) та інші.

Підсумовуючи усе вищесказане, можна зробити висновок, що Рада Європи і Європейський Союз – два міждержавних утворення, кожне з яких переслідує певні цілі, користуючись для їх досягнення ефективними засобами, а також системою органів та інститутів, що забезпечують функціонування цих різних і по-своєму унікальних міжнародних об'єднань. Рада Європи і Європейський Союз покликані доповнювати один одного, забезпечуючи взаємодію їхніх держав-членів у різних сферах з широкого кола питань.

Мета Ради Європи та Європейського Союзу багато в чому збігається, насамперед, у таких сферах як забезпечення прав і свобод людини, розвиток культури та міжкультурного діалогу, співпраця в галузі освіти, вирішення проблем молоді та багатьох інших, тому впродовж свого існування Рада Європи і Європейський Союз прагнули до об'єднання зусиль у формуванні єдиного загальноєвропейського простору - Європи без роздільних ліній. При цьому, як справедливо зазначає Ж.-К. Юнкер у своїй доповіді, партнерство Ради Європи та Європейського Союзу повинно «ґрунтуватися на постійному зміцненні демократії, прав людини та законності в Європі» [7].

### Список використаних джерел

1. Див., наприклад, DeVal Guy L'Union Europeenne et les activites du Conseil de PEurope, in LTJnion europeenne et les organizations internationaux. – Bruxelles: Bruylant: Ed. De EUniversite de Bruxelles, 1997. – P. 105-122; Droit communautaire des droits fondamentaux: recueil des decisions de la Cour de Justice des Communautes europeennes // sous la dir. de Frederic Sudre. – Bruxelles. Nemesis; Bruylant, 1999.
2. Директива Європейської Ради No168/2007 від 15 лютого 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://fra.europa.eu/fra/material/pub/FRA/reg\\_168-2007\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fra/material/pub/FRA/reg_168-2007_en.pdf).
3. Дроздов Р. Н. Взаимодействие Совета Европы и Европейского Союза в сфере обеспечения прав и свобод человека. // Научно-образовательные парадигмы XXI века: Сборник статей преподавателей Университета Я. Е. Пуркине (Чехия, Усти-над-Лабем) и Российского университета дружбы народов (Россия, Москва). – М. : РУДН, 2008. – С. 63-68
4. Паліюк В. П. Місце Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у праві Європейського Союзу. Одеса. Електронне наукове фахове видання «Європейські студії і право». 1 (5) 2012. С. 55.
5. Муравйов В., Святун О. Захист прав людини в Європейському Союзі // Право України. – 2011. – № 6. – С.93.
6. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко, за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К. : К. І. С., 2010. – С. 35.
7. Доповідь прем'єр-міністра Великого Герцогства Люксембург Жана-Клода Юнкера з теми «Рада Європи – Європейський Союз єдина ціль для європейського континенту», підготовлений згідно з п. 10 Підсумкової декларації, прийнятій на третьому саміті Ради Європи (Варшава, 16-17 травня 2005 р.), та представлений автором 11 квітня 2006 на 57-й сесії Парламентської Асамблеї Ради Європи у Страсбурзі. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.soe.mid.ru/d2.r.doc>.