

До питання про *acquis* Ради Європи



А. Є. Санченко

зав. сектором правових проблем європейської інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України

Стаття присвячена вивченню питання про *acquis* Ради Європи як правового феномену. Окреслено зв'язки *acquis* Ради Європи з *acquis communautaire*, розглянуто його як систему та запропоновано підходи до його класифікації.

Ключові слова: Рада Європи, правовий доробок Ради Європи – *acquis*, система *acquis* Ради Європи, Європейський Союз, *acquis communautaire*, класифікація.

Стаття посвящена изучению вопроса об *acquis* Совета Европы как правового феномена. Автор очерчивает связи *acquis* Совета Европы с *acquis communautaire*, рассматривает его как систему и предлагает подходы к его классификации.

Ключевые слова: Совет Европы, правовое достояние Совета Европы – *acquis*, система *acquis* Совета Европы, Европейский Союз, *acquis communautaire*, классификация.

The article is devoted to the study of the Council of Europe *acquis* as a legal phenomenon. The author mentions connections of the Council of Europe *acquis* with *acquis communautaire*, considers it as a system and proposes the approaches to its classification.

Keywords: Council of Europe, Council of Europe *acquis*, system of the Council of Europe *acquis*, European Union, *acquis communautaire*, classification.

Парадигма міжнародних відносин у період після Другої світової війни і дотепер особливо відрізняється кардинальними політичними та соціально-економічними трансформаціями, що призвели до інтенсивної інтеграції на теренах Європи, а також глобалізації у масштабах світу. Ці перетворення спонукали до широкої юридизації суспільних відносин і правової інтеграції як складової феномену міждержавної інтеграції.

У цьому контексті визначною є роль Ради Європи, яка більш ніж півсторіччя тому запропонувала країнам європейського регіону новий людиноцентристський правовий порядок денний, збалансований спільними загальновищезначними цінностями – права людини, демократія та верховенство права. Рада Європи (далі – РЄ) займає чільне місце в архітектурі світового правопорядку і робить гідний внесок у конструктивну регіоналізацію міжнародного права, конкретизуючи та розвиваючи його з урахуванням культурно-правових традицій і потреб європейського суспільства. Її правотворча діяльність у сферах, окреслених Статутом, становить міцне та надійне підґрунтя для економічної й безпекової співпраці та інтеграції європейських держав у такі міжнародні регіональні організації, як Європейський Союз та ОБСЄ, що сприяє формуванню єдиного європейського права.

Вивчення правового доробку – *acquis* (від франц. *acquis* – знання, досвід, право [1]) РЄ та специфіки діяльності цієї міжнародної організації щодо його створення є безумовно важливим як для науки міжнародного права, так і для правотворчої та правореалізаційної практики її держав-членів, інших держав і міжнародних організацій, що поділяють ідеологію РЄ.

Двадцята річниця незалежності України відзначилася важливою політичною подією у контексті її членства в Раді Європи – протягом поточного півріччя наша держава головує у Комітеті міністрів РЄ, що є органом, уповноваженим ухвалювати рішення від імені всієї організації. Це велика честь і велика відповідальність для будь-якої держави, перевірка на політико-правову зрілість. Україна сформулювала пріоритети свого головування в Комітеті міністрів РЄ і висунула ряд ініціатив загальноєвропейського масштабу. Водночас специфіка моменту полягає у тому, що й досі наша держава з різних причин не виконала всіх своїх зобов'язань, взятих при вступі до цієї організації. Певним чином це може бути пов'язано і з недостатністю науково-обґрунтованої підтримки вітчизняних політико-правових процесів.

Українська правова наука донедавна найчастіше обмежувалася наданням загальних відомостей про Раду Європи як одну з міжнародних міждержавних організацій, що поряд з іншими міжнародними організаціями є суб'єктом міжнародного права. При цьому значна кількість наукової літератури з питань міжнародного права містить, як правило, блоки однотипної інформації про Раду Європи, яка має здебільшого довідковий характер і стосується формальних характеристик. Видання, присвячені РЄ і опубліковані в останні роки в Україні, спрямовані лише на висвітлення політико-правових аспектів або окремих напрямів її діяльності.

Водночас, слід зазначити, що вивченню правових аспектів діяльності Ради Європи приділяли увагу такі відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Ф. Албанезе, М. Баймуратов, Ф. Бенуа-Ромер, М.-Т. Бітш, Дж.-Л. Бурбан, М. Буроменський, В. Буткевич, К. Бе-

кяшев, А. Гідждіван, Г. Де Вел, Е. Деко, В. Денисов, А. Джемчевскі, Л. Ентін, Л. Заблоцька, О. Задорожній, О. Зайчук, Х. Іздебскі, П.-Х. Імбер, А. Капустін, К. Карстенз, Г. Клебес, Ю. Колосов, С. Комаров, Е. Кривчикова, Х. Крюгер, І. Лукашук, Л. Луць, Я. Маленовскі, В. Мармазов, Т. Маркерт, В. Мицик, Я. Полякевич, П. Рабінович, А. Робертсон, А. Ройер, Д. Таршис, Л. Тимченко, Б. Топорнін, Г. Тункін, С. Тускоз, А. Федорова, Е. Хаас, Т. Хартлі, Б. Халлер, Е. Харремос, С. Шевчук, П. Шідер, У. Швіммер, Д. Юбер та ін.

Аналіз дисертаційних робіт, які захищені протягом попередніх десяти років в Україні та Росії, також свідчить про те, що дослідники віддавали перевагу вивченню тільки окремих спеціальних питань, пов'язаних з діяльністю РЄ, а саме: ролі Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (К. Андріанов, 2003 р., О. Климович, 2010 р.) та Європейської соціальної хартії (М. Феськов, 2002 р., Н. Сидоренко, 2003 р.); діяльності Європейського суду з прав людини (С. Федик, 2002 р., В. Капустинський, 2006 р.); питанню заборони неналежного поводження з людиною (Е. Шишкина, 2009 р.); механізмам міжнародного контролю у сфері прав людини (В. Кавун, 2008 р.); співробітництву в боротьбі з корупцією (С. Нуруллаєв, 2008 р.); захисту права власності (А. Яковлев, 2009 р.); виконанню зобов'язань України перед Радою Європи (М. Анісімова, 2001 р.); приватноправовим конвенціям Ради Європи (С. Теуш, 2003 р.) тощо.

Російськими науковцями опрацьовані теми, пов'язані із визначенням правових стандартів РЄ (З. Демічева, 2006 р.); правомочністю Європейського суду з прав людини щодо тлумачення норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Є. Алісієвич,

2006 р.); міжнародно-правовими формами співробітництва держав із спеціальних питань у рамках Ради Європи (І. Кузнецов, 2008 р.); правовими аспектами створення та діяльності Венеціанської комісії (М. Лимонникова, 2010 р.); міжнародно-правовими формами співробітництва Ради Європи та Європейського Союзу (Р. Дроздов, 2010 р.), ін.

При цьому автори вказаних робіт не ставили за мету дослідження місця *acquis* і права РЄ у системі європейського права. А поняття *acquis* стосовно Ради Європи українськими науковцями не вживається взагалі. Саме тому наша стаття націлена на поширення наукового розуміння того, що є *acquis* РЄ як правовий феномен.

Перш за все, зазначимо, що Рада Європи, будучи суб'єктом міжнародного права, володіє низкою необхідних властивостей, визначальними з яких М. Баймуратов називає здатність виробляти, виражати та реалізувати автономну волю, а також брати участь у прийнятті норм міжнародного права та діяти відповідно до цих норм [2].

Ця міжнародна міждержавна організація реалізує свій міжнародно-правовий статус на підставі Статуту, ухваленого Лондонським договором 5 травня 1949 р., шляхом створення та розвитку єдиної, внутрішньоузгодженої системи правових норм, що регулюють відносини між її державами-членами. Так, стаття 1 Статуту констатує, що мета Ради Європи (далі – РЄ) – досягнення більшого єднання між її членами, реалізовуватиметься у різних сферах суспільного життя – соціальної, економічної, культурній, науковій, правовій і адміністративній, за умов всебічної підтримки прав людини і основних свобод. Способом досягнення зазначеної мети домовлено вважати укладання угод/багатосторонніх договорів та здійснення

спільних різноцільових заходів [3]. За понад шістдесят років РЄ втілила свої статутні цілі у потужний правовий доробок – *acquis*.

Acquis як такий, на думку теоретиків європейського права, є усталеним масивом знань і досвіду, що лежать в основі розуміння явищ та процесів у певній сфері [4]. Поняття *acquis* у такому тлумаченні однаково справедливо вже протягом багатьох років офіційно застосовується Радою Європи та Європейським Союзом.

Однак термін *acquis communautaire* – *acquis* Співтовариства значно відоміший вітчизняним правникам, хоча Україна не є суб'єктом *acquis communautaire* – не бере участь в його збагаченні і не впливає на його розвиток, не будучи членом Європейського Союзу. Проте саме цей термін отримав поширення і навіть 2004 р. увійшов до законодавства, що затвердило Загальнодержавну програму адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу. Згаданий документ визначає *acquis communautaire* як правову систему Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [5]. Наведене визначення, на наш погляд, не зовсім коректне і занадто конкретизоване, особливо з огляду на тлумачення цього терміна, запропоноване Тезаурусом EUROVOC, який вкладає в нього такий зміст: «*acquis communautaire* (Community *acquis*) – спільна база прав і обов'язків, яка об'єднує держави-члени Європейського Союзу» [6].

У такому значенні термін *acquis* стосовно РЄ використовувалося, напри-

клад, членами Парламентської асамблеї Ради Європи під час дебатів 27 жовтня 1995 р. щодо шляхів зміцнення співробітництва між РЄ та ЄС у контексті підготовки до перегляду Договору про ЄС та перспективи розширення цієї організації. Асамблея наголошувала, що «*acquis* Ради Європи становить значну частину 3-го стовпа ЄС «Юстиція та внутрішні справи» і законодавства у сфері освіти і культури», та з огляду на це рекомендувала Комітету міністрів РЄ розробити пропозиції про зміни до ст. 230 Договору про ЄС, а також запросити Європейський Союз приєднатися до Європейської соціальної хартії (переглянутої) і Конвенції про транскордонне телебачення [7].

Підкреслимо, що застосування терміна *acquis* не є предметом суперечок між РЄ та ЄС. Адже однаково успішно і часто зустрічається в офіційних документах та дослідженнях обох організацій. При цьому документи ЄС посиляються на *acquis* Ради Європи, а документи РЄ – на *acquis* Європейського Союзу.

Одним із прикладів актів Європейського Союзу, який підкреслює вагу правового доробку (*acquis*) Ради Європи для розвитку *acquis* ЄС, є Регламент (ЄС) № 1082/2006 Європейського парламенту та Ради від 5 липня 2006 р. про Європейську групу з питань територіального співробітництва. У пункті 5 цього документа констатується, що «*acquis* Ради Європи надає різноманітні можливості та правові рамки для транскордонного співробітництва регіональних та місцевих органів влади» [8]. Додамо, що дослідження щодо створення Європейської групи з питань територіального співробітництва (документ CdR 117/2007 (Study)), виконане на доручення Комітету регіонів ЄС,

зазначає, що з 1970-х років Рада Європи розробляє правові норми, спрямовані на забезпечення співробітництва між територіальними громадами у різних європейських державах, які базові для ЄС. Автори цього дослідження підкреслили, що «у певних сферах РЄ діє як грандіозна «європейська лабораторія», яка надає можливості для створення та тестування інноваційних рішень для розв'язання комплексних питань, котрі виникають у відносинах між європейськими державами» [9].

Сфери спільного регулювання РЄ та ЄС у межах європейського права постійно розширюються завдяки приєднанню держав-членів ЄС та самого Європейського Союзу до конвенцій Ради Європи.

У цьому контексті заслуговує на увагу аналітичний документ Генерального секретаріату РЄ DIR/JUR (2006)1 «Внесок Ради Європи у процес розширення таасquis Європейського Союзу» від 1 березня 2006 р. Ним окреслено значне коло таких сфер, а саме: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська соціальна хартія, попередження катувань, захист персональних даних, біомедицина, громадянство, місцева влада, захист навколишнього середовища, спорт (допінг, неналежна поведінка глядачів), рух людей, притулок, біженці, сімейне право, цивільне та комерційне право, адміністративне та податкове право, кримінальне право (екстрадиція, взаємна допомога у кримінальних справах, відмивання незаконних доходів, наркотики, торгівля людьми, кіберзлочинність, тероризм, захист жертв злочинів, ін.) тощо. Згідно із цим аналітичним оглядом *acquis communautaire* у сфері юстиції та внутрішніх справ фактично увібрив у себе норми *acquis* Ради Європи, що містяться в її 28-ми конвенціях [10].

Такий потужний і впливовий *acquis* РЄ заслуговує, з нашої точки зору, на уважне та ретельне вивчення.

Структурно–аксіологічний погляд на правовий доробок Ради Європи формує бачення, що він є системою, яка має низку рис, а саме: 1) внутрішня узгодженість і водночас розгалуженість; 2) класичність і водночас інноваційність; 3) динаміка, але і певна інерційність.

Ці особливості властиві *acquis* РЄ, оскільки він складається з комплексу взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих документів, що базуються на основних принципах і нормах міжнародного універсального права та розвивають їх з врахуванням специфіки і пріоритетів міжнародних відносин в європейському регіоні.

Згадані властивості спонукають до аналізу та систематизації масиву *acquis* РЄ, адже всі документи, що входять до його системи, мають різні ознаки в аспекті юридичної сили, нормативної природи, юридичної форми і виду, способу оформлення, сфери та мети застосування тощо [11].

Апріорно існуючим критерієм систематизації *acquis* РЄ є його розподіл на документи міжнародно-правового та внутрішньоорганізаційного статусу. Безсумнівно, що критична маса документів РЄ має міжнародно-правовий характер, адже її діяльність регулює певні сфери міжнародних відносин в Європі.

Загальний аналіз *acquis* РЄ на підставі методів систематизації дозволяє нам запропонувати його класифікацію за декількома критеріями, а саме: юридична сила, галузь (сфера або напрям дії) і суб'єкт, що його виробляє та ухваляє. Так, за критерієм юридичної сили (обов'язковості) можна розрізняти договірний, нормативний та недоговірний і ненормативний *acquis*; за галузь-

зю – *acquis* з питань демократії, *acquis* з питань верховенства права, *acquis* з питань біоетики, ін.; за суб'єктами, що його виробляють і ухвалюють, – *acquis* Комітету міністрів, *acquis* Парламентської асамблеї, *acquis* Європейського суду з прав людини, *acquis* Європейської комісії проти расизму та нетерпимості тощо.

До договірних *acquis* РЄ відносять юридично обов'язкові акти, що мають юридичну форму договору – багатосторонні та двосторонні договори, дипломатичного документа – ратифікаційна грамота, ін.; до нормативного – юридично обов'язкові акти, якими, наприклад, є рішення керівних органів РЄ, що стосуються функціонування організації як такої (резолуції, накази тощо). При цьому рішення Європейського суду з прав людини стосовно держав, щодо яких вони винесені, відносяться до юридично обов'язкових актів, проте не до договірних *acquis*, а до юриспруденційного *acquis* РЄ.

Утім, більшість документів РЄ відносяться до недоговірних *acquis*. Вони мають рекомендаційний характер, і деякі з них доповнюють договори або на певний час «підміняють» їх, адже виконання норм більшості нормативних документів РЄ забезпечене механізмом контролю.

За юридичними формами документи, що складають систему *acquis* РЄ, розподіляються на декілька видів, зокрема: 1) багатосторонні договори (Статут, конвенції, угоди, хартії, кодекси); 2) двосторонні договори (про співпрацю з іншими міжнародними організаціями); 3) рекомендації Комітету міністрів усім державам-членам або окремій державі; 4) резолюції та рішення Комітету міністрів (у т. ч. ті, що стосуються внутрішньоорганізаційних питань); 5) рекомендації і резолюції Пар-

ламентської асамблеї та Конгресу місцевих і регіональних влад Європи; 6) правила процедури статутних органів та статuti агенцій РЄ; 7) рішення Європейського суду з прав людини; 8) висновки та рекомендації робочих органів РЄ (наприклад, Європейського комітету проти катувань) і спеціальних агенцій (наприклад, Венеціанської комісії); 9) декларації та резолюції самітів голів держав і урядів; 10) програмні промови керівництва статутних органів; 11) плани та програми дій; 12) дослідження і публікації видатних європейських експертів з права РЄ тощо.

Значна частина актів РЄ за нормативною природою такі, що містять норми права, котрі регулюють певну сферу міжнародних відносин, інші – є індивідуальними правовими актами, які породжують права та обов'язки тільки тих суб'єктів, до яких вони адресовані.

Інша частина *acquis* РЄ не містить норм права, але відображає узагальнену інформацію про досвід правового регулювання певних відносин (наприклад, запитальники та звіти на їх основі, дослідження і посібники або керівництва (*guidelines*) на їх основі тощо).

Цей неповний аналіз формально-юридичних характеристик документів, що формують систему *acquis* РЄ, слід доповнити спостереженням, що свідчить про притаманну їм взаємопов'язаність та взаємодоповнюваність. Але вони відрізняються з точки зору їх ролі у генезисі європейського та міжнародного універсального права.

Узагальнюючи, пропонуємо визначити систему *acquis* РЄ як таку, що складається із комплексу взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих документів, які базуються на основних принципах і нормах міжнародного універсального права і розвивають їх, мають різні суб'єкти, що уповноважені їх розро-

бляти та ухвалювати, різну нормативну природу, юридичну силу, юридичні форми і види, цільову орієнтацію та сферу дії, спосіб оформлення і порядок прийняття, набувають чинності та імплементуються або використовуються у різний спосіб, діють у різних часових рамках або одночасно на всій території Європи або в певній її частині та знаходяться у певній ієрархії.

Що стосується сприйняття поняття *acquis* Ради Європи, зазначимо, що, з нашої точки зору, яка збігається з по-

глядами зарубіжних дослідників права РЄ, він становить синергічну матерію європейського політико-правового досвіду, загальноновизнаних ідей та поглядів, легітимізованих у Статуті РЄ, форм їх реалізації у правотворчості та діяльності РЄ і суб'єктів її права, які водночас є суб'єктами європейського та міжнародного універсального права, щодо їх впровадження у національні право, законодавство і практику у сферах прав людини, демократії та верховенства права.

Література

1. Большой французско-русский и русско-французский словарь. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://dic.academic.ru/dic.nsf/fre_rus/782/acquis.
2. Баймуратов М. А. Международное публичное право: Учеб. / М. А. Баймуратов // – К.: Истина, 2004. – С. 62.
3. Статут Ради Європи. Збірка договорів Ради Європи. – К.: Парламентське видавництво, 2000. – С. 12.
4. Pratchett L., Lowndes V. Developing democracy in Europe. An analytical summary of the Council of Europe's *acquis* / L. Pratchett, V. Lowndes // Council of Europe Publishing, 2004. – P. 11.
5. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1629-15>.
6. Тезаурус EUROVOC [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=request&view=pt&termuri=http://eurovoc.europa.eu/210682&language=en>.
7. Official report of debates. Council of Europe. Consultative Assembly, Council of Europe. Parliamentary Assembly. – 1996. – P. 872, 893 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://books.google.com.ua>.
8. Regulation (EC) No 1082/2006 of The European Parliament and of The Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) / Official Journal of the European Union of 31.7.2006. – L 210/19.
9. The European Grouping of Territorial Cooperation / European Union Committee of the Regions / CdR 117/2007 (Study), 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.interact.eu.net/downloads/39/CoR_Study_%257C_The_EGTC.pdf.
10. The Council of Europe's contribution to the enlargement and to the *acquis* of the European Union. DIR/JUR (2006)1. – Strasbourg, 1 March 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.coe.int/t/e/legal_affairs/about_us/.../UEContribution\(2006-03\)E.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/about_us/.../UEContribution(2006-03)E.pdf).
11. Правовые акты // Учебно-практ. и справ. пособ. / И. В. Котелевская, Ю. А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 1999. – С. 25.